# 制度的笼子

◎把权力关进制度的笼子里◎

徐贻军　何德平——著

习近平：“把权力关进制度的笼子里。”

◎ 谈古说今，娓娓道来，讲好制度故事<br>融汇中西，妙趣横生，阐述制度奥秘 ◎

**商道**政道，**制度**是王道

| 王东京 | 张卫平 | 习骅 | 吴晓波 |
|---|---|---|---|
| 中央党校副校长、著名经济学家 | 清华大学教授、中国民事诉讼法研究会会长 | 《中国历史的教训》作者 | 著名财经作家 |

向全国党员干部、公务员、机关团体、企事业单位推荐阅读



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

# 版权信息

书名:制度的笼子

作者:徐贻军 何德平

ISBN:9787508656601

中信出版集团制作发行

# 推荐序
# 讲好故事 事半功倍

我是一口气读完本书书稿的。中信出版社的同志问我读后感，我说：我很喜欢。

我喜欢这本书的内容，它顺应了时代的需求。创造制度、依靠制度、尊崇制度，是人类文明的重要特征，社会进步的显著标志。中华民族的发展进步与制度创新同步，无论是绵延一千多年的科举制度，还是家庭联产承包责任制，无不如此。党的十八大吹响了中华民族伟大复兴的冲锋号，新一届党中央领导集体把制度建设放到了战略地位。2015年6月26日，中央政治局就加强反腐倡廉法规制度建设进行集体学习，习近平总书记强调，铲除不良作风和腐败现象滋生蔓延的土壤，根本上要靠法规制度。事实上，改革就是制度创新，“四个全面”呼唤制度创新，实现中国梦就是制度创新的过程。可以说，中国社会进入了历史上最旺盛的制度创新的黄金时代。

而这本《制度的笼子》恰好解决了什么是制度、制度有什么价值，以及什么是科学的制度等人们关心的大问题，可谓应运而生，生逢其时。

我喜欢这本书的形式，它让读者在愉悦中收获知识。2015年5月，我与环保部一些年轻干部座谈读书问题，有位同志在发言中谈了选择书籍的苦恼：现在书确实多了，但有的有意义没意思，有的有意思没意义。她的这个意见对文化产品的生产者是个善意提醒。书籍也是商品，消费者不买账，它就实现不了应有的价值。而《制度的笼子》是用一个个小故事串起来的，完全契合读者的阅读心理。每个故事都令人兴味盎

然、回味无穷，如《分粥故事：制度的起源》、《制度变迁：小人物与大角色》、《制度之笼岂能随意“破窗”》、《海恩法则》等。

可贵的是，讲故事不是为了讲故事，而是为了讲道理，让读者在轻松愉快中获得制度经济学等科学理论和思想，既感到有意义，还感到有意思，印证了习近平总书记的名言：“讲好故事，事半功倍”。

我赞赏作者的担当精神。我在《中国历史的教训》前言中谈过这样的肺腑之言：邂逅伟大的历史节点固然幸运，但更重要的是参与。本书的两位作者很年轻，又身处工作烦冗的岗位，他们一边认真工作，一边认真思考时代课题，并且加以升华，其担当精神难能可贵。同为公务员，我对他们努力的艰辛和成功的喜悦感同身受。尤其欣慰的是，我看到经世致用的湘学传统之光在他们身上闪耀。中华民族的伟大复兴需要千千万万知行合一的公务员，所以我不重复“尚有不足”之类符合一切书籍的序言套路，而是把他们引为同道，并期待更多的年轻干部加入其中。这不正是民族复兴大业和党的事业蓬勃发展所需要的吗？

习骅

2015年9月于北京

# 前言
# 讲好制度故事

著名作家莫言在诺贝尔文学奖颁奖典礼上说："我是一个讲故事的人"，"这些故事让我坚信，真理和正义是存在的"。

好的故事不仅具有吸引力、感染力，而且能够触及灵魂、影响行为。这里有一个"破窗效应"的故事：

> 有两辆一模一样的汽车，实验人员把其中一辆停在中产阶级社区，另一辆停在相对杂乱的社区。把前一辆车的车牌摘掉，并打开车顶，结果不到一天，它就被人偷走了。
>
> 而另一辆车，停了一个星期却毫发未损。后来，实验人员用锤子把它的玻璃砸了个大洞，结果仅仅几个小时，车就不见了。

一扇窗户被打破，如果不及时修复，很快就会有更多的窗户被打破，这就是制度执行中的"破窗效应"。

"破窗效应"这样的故事有助于我们理解"制度之堤，毁于蚁穴"的道理，更有助于我们学习领会习近平总书记关于坚决防止"破窗效应"的重要思想。这也启示我们，努力地"讲好制度故事，传播好中国声音"是多么的重要。

真实的故事最精彩，时代的故事最生动。

党的十八大以来，新一届中央领导集体高度重视制度建设，明确提出"到2020年形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方

面制度更加成熟、更加定型”，神州大地正在上演制度改变中国的精彩故事。

追求决定方法，情怀决定文风。根据中央和湖南省委的统一部署，我们深学、细照、笃行习近平总书记系列重要讲话精神，用讲故事的方式写作了《制度的笼子》这本书。希望更多的读者分享我们的学习体会，努力成为制度的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

# 第1章
# 揭开制度的神秘面纱

# 制度里的公民

人们总要面对既定的制度，这是生存的土壤，呼吸的空气，行动的边界。

大刘是H省的一名公务员。最近，他和心上人小王经过五年的爱情长跑，终于携手步入婚姻的殿堂。此时，小王已有身孕，大伙笑称大刘一夜之间脱离单身，双喜临门。大刘品味着为人夫、为人父的双重喜悦，感到世界如此美好，生活如此快乐。

当然，大刘也很累。购新房、领结婚证、办婚宴，还要悉心照料怀孕的妻子。手续办了不少，表格填了不少，回头一看，哦，这些手续和表格居然涉及房屋产权制度、婚姻登记制度、公务员婚丧宴席报批制度、妇幼保健制度、计划生育制度……

人在既定的制度中活动，扮演着特定的社会角色，丈夫、妻子、工人、农民等等，按照相应的制度来思考和行动。

在这个意义上说，人总是制度中的人，即康芒斯所说的“一种制度里的公民”。

大刘还沉浸在新婚的喜悦当中，来参加婚宴的朋友却出现了状况。

婚礼那天，大刘的同学大张，开着警车，身着制服，来到假日酒店参加婚宴。“祝贺祝贺！我在执勤，好不容易抽了个空赶过来，来晚了，不好意思。”大张一边拱手祝贺，一边对大刘、小王说。

谁知，大张让人给盯上了，拍了照片发到微博、微信上面。照片上的大张，从饭店走向停车场，双手插在裤兜里，满脸泛红光，一副酒足饭饱、扬扬得意的派头。

微博、微信的网友质问：你身着执法制服，驾驶执法车辆，参加个人婚宴，你是给朋友增光添彩，还是来耀武扬威呢？

大张的行为违反了八项规定。经组织调查研究决定，大张受到党内警告处分。

制度中生存的大张，因为超越制度约束，受到了制度的惩处。大张的事，让大刘牵挂了好一阵子，也让他品味了“制度里的公民”的真谛。

有一家西方刊物称，在既定的制度下面，“每个人不过是一条用绳子拴在树上的狗”，制度就是拴着狗的绳子的长度。正如绳子的长度决定着狗的活动范围一样，制度也决定了人的行为的选择余地。

制度就像不可或缺的空气，无时无刻不在起作用，滋养着人们的存在，维系着人们的生命，但又看不见、摸不着。人们已经习惯于它们的存在。

制度就像无所不在的网络，规范着人们的言行。制度往大里说是治国安邦的纲领，往小里说是一言一行的行为准则。任何一个国家、一个政党、一个社会、一个集体都有维护自己利益的制度，古今中外，概莫能外。

每天早上出门，假如没有交通管理制度，马路就会陷入瘫痪，我们就会寸步难行；如果没有考勤制度，我们上学上班迟到早退就会无所谓；如果没有相关岗位制度，我们的工作将不知道从何处入手……如此看来，我们每个人都无法离开制度之网。

在制度之网中，人既是“剧中人”，又是“剧作者”；既是制度规范对象，也是制度创新主体。在制度之网中，我们要认识制度、研究制度、执行制度，快乐地生活，开心地工作。

延伸阅读

---

## 制和度：制度的N种定义

在我国，“制度”一词出于《周易·节》：“天地节而四时成；节以制度，不伤财，不害民。”“君子以制数度，议德行。”其本意是指特定的礼数法度，在中国古代则称为“规矩”。

按照《辞海》的解释，“制度”的第一含义是指：“要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程。”

马克思说：制度只不过是个人之间迄今所存在的交往的产物。

制度经济学创始人托斯丹·邦德·凡勃伦指出：“制度是一种思想习惯和流行的精神状态。”

美国新制度经济学家道格拉斯·诺斯认为：“制度是一种规则。”

美国制度经济学家康芒斯说：“制度是一种组织。”

德国社会学家马克斯·韦伯说：“制度是一种行为准则。”

美国政治学家萨缪尔·亨廷顿认为：“制度是一种行为模式。”

日本学者青木昌彦提出：“制度是一个系统。”

……

如果继续追问，还可以发现：制度是一个“框架”、制度是一种“环境”、制度是一道“行为边界”……

经济学、社会学、政治学等学者也曾经赋予制度不同的定义。据统计，关于制度的定义至少有200种。

斯科特说：制度是社会思想和理论中最古老、使用频率最高的概念之一，并且在漫长的理论历程中不断展现出新的含义；这就像一艘船的外壳，旧的一层附着物还没有脱落，新的一层又附着其上。

# 分粥故事：制度的起源

世间极复杂的问题原来可以用极简单的事例加以说明。英国历史学家阿克顿（1834——1902）讲过的分粥故事，就可以帮助我们认识制度的起源。

在一个荒无人烟的小岛上，有7个人组成了一个小团体共同生活。7个人每天面对一锅粥，如何制定分配制度呢？他们提出了5套分粥方案：

一是大伙指定一人来分粥——分粥者总是给自己多分；

二是选出一个分粥委员会来分粥——分粥委员还是给自己多分；

三是在分粥委员会的基础上成立一个监督小组——委员会与监督小组争论不休，反而分不下去；

四是大伙儿轮流分——分粥者也是给自己多分，多寡不均；

五是大伙儿轮流分，但分粥者必须最后一个取粥——结果发现粥分得最为公平、最有效率，且方法最为简洁实用。

“分粥故事”表明，人性是自私的，这种自私在群体性生活中不会自动“屏蔽”。如果没有制度约束，人类社会将停留在“一切人与一切人作战”的霍布斯丛林时代：弱肉强食，没有道德，没有怜悯，没有互助，只有冷冰冰的食物链。

一位哲人曾经说过，任何事物只要说清楚了起源，就说清楚了一半。

一个人的世界不需要制度。在孤岛上，鲁滨孙怎样进行生产、消费，怎样将时间在工作、闲暇之间进行分配，取决于他个人的偏好。

制度的历史和人类社会的历史一样久远。有了人类社会，有了人与人之间的交往，就有了制度。

> 春秋时期，楚国令尹孙叔敖在苟陂县一带修建了一条南北水渠，又宽又长，足以灌溉沿渠的万顷农田。可是一到天旱的时候，沿堤的农民就在堤岸边种植庄稼，有的甚至还把农作物种到了堤中央。等到雨水一多，渠水上涨，这些农民为了保住庄稼和渠田，便偷偷地在堤坝上挖开口子放水。这样的情况越来越严重，一条辛苦挖成的水渠，被弄得遍体鳞伤，面目全非，因决口而经常发生水灾，变水利为水害了。
>
> 面对这种情形，历代苟陂县的官员都无可奈何。每当渠水暴涨成灾时，便调动军队去修筑堤坝，堵塞漏洞。
>
> 1500多年后的宋代，李若谷出任苟陂知县时，也碰到了决堤修堤这个头疼的问题，他便贴出告示说：“今后凡是水渠决口，不再调动军队修堤，只抽调沿渠的百姓，让他们自己把决口的堤坝修好。”这布告贴出以后，再也没有人偷偷地去决堤放水了。

这是一个有趣的故事。故事背后的寓意值得我们深思：制度的堤坝，需要因时因势设计；以制度之矛，可以攻人性之盾。

制度起源于人的群体性，最经典的解释就是马克思对制度的定义：“制度只不过是个人之间迄今所存在的交往的产物。”

20世纪最伟大的创造——互联网，用无形的巨手刻画了制度起源的现实画卷。全球无数单一的、互不相干的个体自发组成一个巨大的社会群体，在互动中构建着丰富、强大、有序的互联网制度，深刻而迅速地改变着人类社会。

2015年春节，最让人纠结的不是春晚，而是“抢红包”，包括微信、QQ（即时通信软件）、支付宝、微博在内的几大平台发放的红包席卷大江南北，参与抢红包的人不分男女老幼。

家人团圆、亲友聚会等场合，总有人低着头紧握手机、紧盯屏幕，频频滑动指尖“抢红包”。简单的规则、便捷的形式、喜庆的氛围，“抢红包”一夜之间变成最火爆的全民狂欢游戏，与其说是互联网公司的创意，不如说是老百姓自觉参与的游戏。

“抢红包”游戏在众人参与中形成的规则、制度，构建了新的社会秩序。

# 孙志刚事件：制度的历史性

2003年3月20日，大学毕业两年的孙志刚，死于广州一家收容救治站。孙志刚事件经媒体曝光后，掀起了轩然大波。

## 一

2003年3月17日晚上10点，孙志刚离开合租屋，准备到附近一家网吧去上网。走到天河区黄村大街时，他被警察拦住了。由于身上没有任何证件，他被带到了黄村街派出所。

孙志刚到派出所后，被问及有无固定住所、稳定生活来源和合法证件时，他如何回答的已经无法考证，填写在相关表格中的全部回答为“无”。

次日（3月18日）凌晨2点左右，孙志刚被送到收容待遣所。治安协管员罗某参照黄村街派出所的笔录，“制作”了询问笔录后让孙志刚签字。

民警代替待遣所所长签下了“同意收容遣送”的意见，然后将孙志刚送到广州市收容遣送中转站。

根据公安机关填写的内容，中转站工作人员判定孙志刚的情况符合《广东省收容遣送管理规定》，审批手续齐备，便将他收入站内。

9个小时后（即18日上午），孙志刚向中转站护士报告自己有心脏病，要求放他出去或住院治疗。中转站遂以“心动过速待查”为由，将他

送往广州市收容人员救治站。

3月20日早上10点，救治站的护士查房时发现孙志刚“病情迅速变化，面色苍白，不语不动，呼吸微弱，血压已经测不到”。医生在10点15分采取注射肾上腺素等治疗手段，10分钟后，宣布停止一切治疗。

孙志刚走完了他27年的人生路。

## 二

孙志刚事件仿佛一个导火索，收容遣送制度顿时成为千夫所指。

制度，是一个历史范畴，在一定历史条件下建立，在一定历史条件下发挥作用。收容遣送制度，是特定历史时期的产物，曾经在历史上发挥作用。

收容遣送制度依据的是，1982年出台的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。

实际上，收容遣送可追溯到更早时候。1958年，城乡户籍管理条例出台后，恰逢三年严重自然灾害，大量灾民涌入城市，收容救济灾民成为一项主要任务。电影《焦裕禄》中，就有几万人要开证明外出乞讨，县委书记焦裕禄挥泪送别。1961年，中央批转公安部《关于制止人口自由流动的报告》，决定在大中城市设立收容遣送站。

为加强对大量流动人口的社会治安管理，1982年，国务院出台《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》，将乞讨者和“其他露宿街头生活无着的人”列为收容遣送对象。

这一制度将目标定位于流浪乞讨人员，带有一定的救济色彩，同时

强调“维护城市社会秩序和安定团结”。

1991年，《关于收容遣送工作改革问题的意见》发布后，收容对象被扩大到“三无”人员（无合法证件、无固定住所、无稳定收入的流动人员）。从此，所有的中国人，理论上到任何地方（当然主要是城市）超过3天都必须到各地公安机关办理暂住户口和暂住证！不然某一天，在任何城市都有被遣送回原籍的危险！

电视剧《武林外传》中一句“人证、物证、暂住证”的戏谑，让“暂住证”成了一个资格符号，有了予夺大权。

其实，收容遣送造成的悲剧，孙志刚事件并非第一次。

1998年12月11日，初三学生黄钟声与同学一起到南宁观看广西壮族自治区40周年大庆盛况时不幸走失。黄钟声向一名交警求助，交警便打电话给“110”。“110”将黄钟声送到派出所，派出所却把他送到收容遣送站。在收容站，黄钟声遭到多人殴打，并被抢走手表、银链。这次收容导致黄患上创伤性精神病、胸外伤，并且多根肋骨骨折。

2000年12月，北京警方在石景山区的“金宝酒家”解救了十余名被强迫卖淫的“三陪女”，其中最小的才13岁。这些“三陪女”，居然都是酒店老板苗长顺（后被以组织卖淫罪判处死刑）、耿秀珍夫妇从江苏徐州收容遣送站“采购”来的。

上面这些案例，仅仅是收容造成的悲剧被媒体曝光的极小部分。

学者和媒体惊呼：一项本意是社会救助的制度演变成了强制管理制度，“收容已经失控，比较可怕”。

## 三

我国著名政治史学家钱穆先生说："制度是一种随时地而适应的，不能推之四海而皆准，正如其不能行之百世而无弊。"

多年来，收容遣送制度所存在的问题，在社会各界引发强烈反响。湖北青年孙志刚的死，无疑推动了体制内外对收容遣送制度的审视。

越来越多的人挺身而出，为收容遣送制度的废止鼓与呼。新闻媒体冲锋在前，专家学者理性上书。

上书者的想法是，"用两年左右的时间，合力逼退这一制度"。但事情的发展远远出乎他们的意料。2003年6月20日，时任国务院总理温家宝签署国务院令，决定废止收容遣送制度，施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。

这一天，距离孙志刚无辜殒命，只有3个月。至此，实行了50余年的强制性收容遣送制度寿终正寝。

> 制度是历史的选择，顺应历史的制度才会生机勃勃；制度是有明确历史性的，超越历史阶段的制度需要变革或者变迁。

收容遣送制度的废除，获得了国内外的一致好评，被认为是社会进步的标志性事件。

一个公民之死，导致一部法规的废除，这是共和国历史上的第一次。

再见了，"收容遣送"制度！

欢迎你，"救助管理"制度！

# 你与奥巴马的距离，就一个推特账号

英国历史学家汤因比指出："制度是人和人之间的表示非个人关系的一种手段，在任何社会中都有。"

大刘没有想到，自己因为购买了"龙江交通"股票，居然会和一个从不认识的人——中国人民大学招生处原处长蔡荣生产生关联。

事情是这样的：大刘炒股多年，也算是一名老股民了。早几年他购买了一些"龙江交通"股票。股票数额不大，涨涨跌跌，不咸不淡，大刘没赚也没赔，一直就这么耗着。

> 2013年年底，一则关于中国人民大学招生处原处长蔡荣生持假护照"跑路"被抓的消息不胫而走。媒体爆料，蔡荣生这个被中央巡视组挖出的象牙塔里面的蛀虫，是一个"政商学"通吃的人，早在2006年就开始涉足资本市场。
>
> 蔡荣生曾经担任独立董事的公司有：大唐高鸿数据网络技术股份有限公司、黑龙江交通发展股份有限公司、北京东华合创数码科技股份有限公司、武汉农村商业银行股份有限公司、成都农村商业银行股份有限公司、万家基金管理有限公司和中融汇信期货有限公司。而高鸿股份、龙江交通和东华软件则为上市公司，蔡荣生在上市公司担任独立董事的生涯长达7年。

也就是说，"龙江交通"独立董事蔡荣生每年领取的年薪中，都有股民大刘的一份贡献。钱多钱少不是问题，问题是两个没有任何交集的人在资本市场上产生了关联！是什么让大刘和一个毫不相干的蔡荣生产生关系，而且是经济关系？——是股票制度、独立董事制度！

独立董事制度最早起源于美国，其制度设计的目的在于防止控股股东及管理层的内部控制，防止损害公司整体利益。对独立董事制度的功过评价，不在本文讨论之列，本文关注的是一般意义上的制度的中介特性。

专家学者辛鸣指出：制度是一个具有中介作用、整合功能的关系范畴。社会借助制度这根纽带，把整个社会的要素整合、凝聚在一起，使彼此间的相互交往有章可循，并使其关系具有一定的稳定性和可预见性。

如果没有制度这种中介存在，人就会变成一个个“孤独的鲁滨孙”，社会就会沦为萨特所说的一盘散沙状的“群集”。

马克思把那些无差异性、无独特性、无个性的个体的结合比喻为一袋马铃薯。

如果没有股票制度、独立董事制度这些纽带和中介，分散在五湖四海、互不相干的股民，就是一袋马铃薯。

制度作为社会的纽带和中介，通过整合分散的主体，使每个社会主体与他人、与社会发生关系。这时，个体的人不是孤军奋战，而是有其他个体与之共同奋斗。

大刘最近到北京出差，与大学同学大张、大李见了面，大家一起喝酒聊天吹牛皮，其乐融融。在拥有上千万人口的国际化大都市北京，能觅得一两个好友，把酒言欢，酣畅淋漓，实为人生一大幸事。

古人云，百年修得同船渡，千年修得共枕眠。是何等缘分，让大刘和大张、大李成为相识相知的同学呀！

其实，透过缘分的薄幕，我们发现：是户籍制度、高考制度、班级制度等一系列制度纽带的桥梁、中介作用，才让大家从大江南北走到了一起，发生联系，演绎丰富多彩、错综复杂甚至可歌可泣的人间活剧。

有一个数学领域的猜想Six Degrees of Separation，中文翻译为“六度空间”或“小世界”理论，指一个人和任何一个陌生人所间隔的人不会超过六个，也就是说，最多通过五个中间人你就能认识任何一个陌生人：

> 有这么一个故事，几年前一家德国报纸接受了一项挑战，要帮法兰克福的一位土耳其烤肉店老板，找到他和他最喜欢的影星马龙·白兰度的关联。几个月后，报社的员工发现，这两个人只经过不超过六个人的私交，就建立了人脉关系。
>
> 原来烤肉店老板是伊拉克移民，有个朋友住在加州，刚好这个朋友的同事，是电影《这个男人有点色》的制片人的女儿在女生联谊会的结拜姐妹的男朋友，而马龙·白兰度主演了这部影片。
>
> 你也许认为这只是一个特例，但是1967年哈佛大学心理学教授斯坦利·米尔格兰姆做过的一次连锁信实验，也得出这一结论。

世界其实并不大，人与人的距离没有想象的那么远。在经典的“六度空间”理论中，你与任何一个陌生人的距离不会超过6个人。如今，你与奥巴马的距离，仅仅是一个推特账号。

制度是将无数单独个体联结成社会的纽带，是不同地域、不同种族、不同语言的人们交往的桥梁。制度是经济、政治、文化、社会交流的途径。

制度，世界因你而不同，社会因你而精彩。

# 从海船到酒店：制度比敬业更重要

“制度告诉人们能够、应该、必须做什么，或是不能、不应该做什么。”这大概是所有对制度的判断中最没有争议的一个，其实说出了制度是一种规范的本质特征。

## 制度一变，人的行为也随之改变

讨论制度问题，有这样一个故事被广泛引用。

18世纪中叶，英帝国的殖民地势力已扩张到了整个澳大利亚，英国资产阶级由此对廉价劳动力的需求日益膨胀。

在这一市场背景下，从非洲贩运黑奴到澳大利亚，极有赚头。开始是按上船时奴隶的人头给私营船主付费，私营船主为了牟取暴利，就不顾奴隶的死活。每船运送人数越多越好，生存环境恶劣，加之船主克扣奴隶的食物，使得大部分奴隶在中途就死去。更残忍的是，有的船主一出海就把奴隶活活扔进海里。

英国政府为了降低奴隶死亡率采取了多种办法，要么是成本高，要么是效果差。最后，英国政府不得不采用新办法，他们规定按到达澳大利亚活着下船的奴隶的人头付费。

于是，私营船主就千方百计地让最多的奴隶活着到达目的地。后期运往澳大利亚的奴隶的死亡率相当低，最低时只有1%，而原来最高时竟达到94%。英国政府发现成本最低的办法就是改变制度。

制度一变，人的行为随之改变，行为效果也随之改变。

改变后的制度，将黑奴的生死与船主对金钱的欲求捆在了一块，重新规范了黑奴、船主、政府之间的利益准则、行为规则。在新的制度规范中，船主出于对利益最大化的追求，必然采取有效措施，改善黑奴生活条件，提高他们的生存率。

我们永远都应该记住亚当·斯密的一句话：我们对餐桌上佳肴的期待并不是来自屠夫、酿酒商和面包师的仁慈，而是来自他们对自身利益的关心。

## 制度规范更加稳定

制度形成的行为规范具有稳定性、可预期性，是人类生存和发展的重要保障。我们来看看发生在酒店里的故事：

> 在某酒店，一位员工接到台湾客人打来的电话，说他将一包从祖籍带回台湾的泥土在离店时遗落在房间了，期盼务必找到。这位员工很有责任心，翻遍了酒店所有垃圾袋，终于找到这包泥土。这位员工因此得到了领导的奖励。
>
> 在同一酒店，一位老太太离店后反映，将一缕头发忘在客房枕头下了，说这是她逝去丈夫的头发，永远不能丢。酒店员工为此也是大翻垃圾箱，终于找到这缕头发，员工因此受到了领导的表扬。
>
> 员工如此尽责，其敬业精神无疑可嘉。然而，某著名酒店经理听了这两件事，却笑着说：“在我们酒店不可能发生这种事情。我们有规定，客人退房后，不论客人遗落下什么东西，哪怕是一张用过的字条，都要妥善保管。所以顾客遗落在我们酒店的东西是不需要花工夫去寻找的，员工们也不会因此而得到奖励。”

上述案例中，前面那家酒店注重精神激励，倡导员工敬业奉献，两次帮助客人找到遗失的物品令人感动，但是没有形成制度规范；后面那家酒店，通过建立客人遗留物品保管制度，告诉酒店员工面对客人遗留物品，能够、应该、必须做什么。

如果看看身边的很多事情，就可能得到这样的启发——很多看似值得肯定和褒奖的做法，其实没有形成制度和习惯，没有变成一种常态。

制度化新常态是防水鞋和防水服。我们既要从思想上防范，不蹚污泥浊水；又要穿上防水鞋，穿好防水服，做到"常在河边走，永远不湿鞋"。

制度，不仅仅是一种满足人们现存欲望和抱负的约束方式，而且是一种塑造人们未来欲望和抱负的规范方式。

制度，规范今天的言行，塑造未来的愿景。

# 堤和水：制度是自由的尺度

法国伟大的哲学家卢梭痛苦地疾呼："人生而自由，却无往不在枷锁之中。"英国政治家伯克说，"与制度相结合的自由才是唯一的自由；自由不仅要同制度并存，而且还须臾缺不了它们"。

最近遇到的这件事，让大刘深刻地感受到了这一点。

> 这段时间，大刘的楼下邻居装修，整天震天响。这几天更加不得了，超级电钻让大刘一家遭了殃。从早上7：30开始，电钻一直响个不停，晚上吵到子夜一点多。一天之中，本来也可以出去玩玩躲躲，可惜宝宝有点儿发烧，出不去玩不动，宝宝时不时地被电钻声吓得哇哇大哭。
>
> 这天中午，宝宝好不容易刚睡着，下面又开始响，又是钻墙，又是重锤，又是敲打，声音非常刺耳。小王连鞋子都没穿正，就冲下楼去找人理论。装修的师傅赔着笑，说自己也没办法，要赶工期，老板催得紧啊。
>
> 后来，小王拨通正在装修房子的邻居的电话，希望他从为人父母的角度想想，缩短装修时间，保障她家宝宝休息的权利。邻居态度友善，说表示理解，一定督促装修师傅改进。

康德认为："自由乃是每个人据其人性所拥有的一个唯一的和原始的权利。"恺撒曾一针见血地指出："任何人生来都渴求自由、痛恨奴役状况。"

哲人们的观点让大刘寻思：装修自己的房子，是业主的自由；但是

享受这种自由，能否突破制度的框架？

2007年，国务院修订颁布的《物业管理条例》第53条规定：“业主需要装饰装修房屋的，应当事先告知物业服务企业。物业服务企业应当将房屋装饰装修中的禁止行为和注意事项告知业主。”

《治安管理处罚法》第58条规定：“违反关于社会生活噪声污染防治的法律规定，制造噪声干扰他人正常生活的，处警告；警告后不改正的，处200元以上500元以下罚款。”

这些规章、法律，可以说给业主装修自己房子的自由套上了制度笼头。

约翰·洛克宣称：“法律之目的不是废除或限制自由，而是保护和扩大自由。”业主装修房子，是自己的自由，但这种自由是有边界的，那就是相关制度。

人是水，制度是堤。有这样一则寓言：

河水认为河堤限制了它的自由，一气之下冲出河岸，涌上原野，吞没了房屋与庄稼，给世间带来了灾难，但它自己也由于蒸发和大地的吸收而干涸了。河水在河里能掀起巨浪，推动巨轮，而当它冲决河岸以后，就只会造成灾害，既危害他人，又毁了自己。

从一定意义上说，制度是人们行为的标准，即正当行为的边界性规则集合，为人们提供自由活动的空间，由此构成社会秩序的基本框架。

制度影响、制约、塑造着人们的行动。换言之，制度不仅告诉人们不能、禁止和如何做什么，同时也告诉人们可以自由地去做什么。因此，制度是自由的尺度，制度是自由的边界。

冯仑在《伟大是熬出来的》一书中说：

> 选择就是放弃，自由就是枷锁。越自由的人越不知道怎么选择。我的一个朋友，因为某件事情进过监狱，他说在里边的时候他什么都知道，每天干什么都清楚，就是不自由。但是不用负责任，每天就是放风、吃饭、干活儿。从号子里一出来，自由了，第一件事却是坐在马路牙子上发呆：这个世界变成什么样，我该去哪儿，接下来全是我自己的事，我该怎么办？自由反而变成恐惧，变成枷锁了。

当所有诱惑的门都打开，自由的选择，意味着风险的承担。在自由选择的过程中，制度构成了行动的框架，一方面划定行为的边界，另一方面则规划选择的空间。

未来理想社会，“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。《共产党宣言》写道：

> 在共产主义社会里，任何人都没有特殊的活动范围，而是都可以在任何部门内发展，社会调节着整个生产，因而使我有可能随自己的兴趣今天干这事，明天干那事，上午打猎，下午捕鱼，傍晚从事畜牧，晚饭后从事批判，这样就不会使我老是一个猎人、渔夫、牧人或批判者。

在人的自由发展中，基础是制度，框架是制度，边界是制度。很多时候，制度就是底线，守规矩就要守底线。

羽毛球奥运冠军林丹在一个公益广告中说：“在人生的赛场上，也有需要守住的底线。球丢掉了，失去的一分还可以拼回来，做人做事越过了底线，失去的也许永远无法挽回。”

“人生不能越界，底线必须坚守。”娓娓道来的话语，传递着发人深省的哲理：遵守制度，守住底线，拥抱自由。

2013年11月3日至5日，习近平总书记在湖南考察时强调：“要加强对党员、干部特别是领导干部的教育，让大家都明白哪些事能做、哪些事不能做，哪些事该这样做、哪些事该那样做，自觉按原则、按规矩办事。”（《人民日报》2013年11月06日01版）

# 零度冰室：制度创造效率奇迹

说到效率，不得不提2014年1月轰动台湾的一件小事：

台北中山纪念馆是台湾指标性文化历史观光景点，每年吸引游客八百万。结果它的一个小便池坏掉后长达半年时间无人关注。媒体曝光之后，台湾行政当局负责人江宜桦震怒并亲自给文化部门负责人龙应台打电话，要求一周内必须解决！

学者宋鲁郑指出，台湾是一个规模很小的民主社会，就算大政方针限于利益博弈的制度性弊端而效率低下，何以这样一个小小的厕所问题也需要台湾行政当局负责人亲自介入才能解决？其成本之高令人难以想象。

效率是制度的本质特征之一，效率是制度发展的重要尺度。一个没有效率的制度，其存在价值及合理性将遭到质疑。

道格拉斯·诺斯在分析西方世界兴起的原因时发现，制度安排能够使经济单位实现规模经济（成立股份公司、企业），鼓励创新（奖金、专利法），提高要素市场的效率（圈地、汇票、废除农奴制），或者减少市场的不完善（保险公司），这些制度安排起到了提高效率的作用。

我们来看看三星集团总裁通过创造“零度冰室”会议制度，提高企业效率的故事：

2001年7月，刚上任不久的三星集团总裁李健熙，决定改变三星产品全面落后日系电子产品的糟糕状况，并喊出了“除了老婆和孩

子，一切都要变”的口号，希望大家能改变之前懒散的工作作风，迅速高效地行动起来。

但真正实践起来却并非一帆风顺。比如，由于之前养成的坏习惯，三星每次在召开高层管理者会议时，绝大多数与会者都是废话连篇，说不到重点，效率极其低下。一个很普通的会议往往一开就是好几个小时，而且很难有一个好的结果。这让李健熙头痛不已。

这年冬天的某一天，李健熙又召集大家开会，解决产品销售问题。没想到会议刚开始，暖气便出了问题，不能供暖。很快，偌大的会议室冷如冰窖，冻得与会者直跺脚。

结果，当天的会议很快便结束了，而且效果出奇地好，该提出的问题都提了，该解决的问题也都解决了——原来，由于太冷的缘故，每个人发言都言简意赅，速战速决。

这件偶然发生的事，给了李健熙很大的启发，也让他发现了一个提高会议效率的好办法。接下来，李健熙让人在公司专门装修了一间50平方米的会议室，并使其内部的温度常年保持在0℃以下，李健熙将其取名为“零度冰室”。

之后，每逢重要的会议，李健熙都会将其放在“零度冰室”里开。结果，由于大家都怕冷的缘故，平时好几个小时的冗长会议，现在只需10~15分钟就能结束，而平时一些看似很难解决的问题，现在也能在“零度冰室”里得到圆满的解决。

“一切都要变”，单纯地说理和说教往往是无效、苍白的，而设计出一套与切身利益挂钩的制度，改变人们的行为模式，才是最直接、最有效的。这就是制度效率的魅力。

实践表明，效率是实现制度价值的基础。

20世纪80年代，我国改革开放的前沿阵地深圳，在“时间就是金钱，效率就是生命”口号的激励下，进行了一系列生产制度、分

配制度、干部人事制度、用工制度、工资制度、住房制度配套改革，创造了深圳速度，书写了中国奇迹。

重温“时间就是金钱，效率就是生命”，对于理解、把握、提高制度效率将有所裨益。

# 河床与河水：制度的分类

制度可分为正式制度与非正式制度。如果把正式制度比作冰山，那么行为准则、伦理规范、社会风气等非正式制度则好比汪洋大海。

## 非正式制度扭曲，加速罗马帝国衰亡

历史学家曾经断言：“罗马帝国衰亡是人们性关系堕落、生活奢侈和挥霍放荡的必然结果。”尼采在《善恶之彼岸》一书中说：

> （随着罗马帝国的建立）罗马人终于获得了幸福，排除了过度紧张，周边大概没有敌人了，而且生活资料丰富，从而可以享乐了。于是旧的行为准则所强加给人的镣铐一下子被砸碎，因为那些行为准则看来不再是种群生存的必要条件，只能作为奢侈品和老古董残存下来……以前的那种道德观正在迅速成为过时的东西。

帝国上下享乐主义盛行，各种大型洗浴场所鳞次栉比，算不清当时罗马城内究竟有多少座浴池。

> 谁家浴室内的墙壁要是没有金碧辉煌的饰板，没有亚历山大的大理石、衬以努米底亚的贴花饰物，没有一整圈精心设计、丰富多彩、美如画卷的饰带，浴池四周砌的不是萨索斯石板，水龙头不是白银做的，汗流浃背、精疲力竭时不能在这种豪华浴室享受一番，就会觉得自己寒酸……

有一句流传下来的谚语，真实再现了罗马上层社会的声色犬马：“骑马、打猎、泡澡堂就是生命的全部。”

公元1世纪，罗马全年假日为66天，4世纪竟多达175天。罗马人以近半年的时间沉湎于观看奴隶角斗、斗兽、海战、戏剧等表演，其靡费之大极为惊人。

一系列非正式制度——社会风俗、伦理道德的扭曲，让罗马帝国患上了重度“政治肌无力”症。

变形的非正式制度，让昔日强大无比的罗马帝国，成了一触即碎的风化物。公元395年，罗马帝国一分为二，实行永久分治。

## 非正式制度与正式制度：犹如硬币的正反两面

上个月，大刘随了三次“份子”，一次是朋友结婚，一次是表哥过50岁生日，第三次是同事孩子满月。每次400~1 000元不等的“份子”，虽然并不算多，但让大刘备感纠结。

“参加婚礼200元拿不出手，2 000元又拿不起，为了撑面子，生活费只能是一再压缩！”大刘感叹道。

不请自来的“红色炸弹”，往往让人陷入情理和经济的矛盾中：每张请柬背后都是一笔必须准时偿还的“人情债”，不能拖欠，不能按揭，还没有还价的余地……

“随份子”不仅是一种“礼节”，也是一种不成文的“社会行为准则”，是维系人际关系的一种手段。

培根曾经说过，没有情义的社会就是一片繁华的沙漠。从积极的角

度看，“随份子”有利于增进社会情义。但从消极的角度看，“随份子”容易导致互相攀比、铺张浪费。

从制度经济学的观点看，“随份子”是一种非正式制度安排。

犹如硬币的正反两面，有正式制度，就有“非正式”制度。非正式制度是正式制度这一角冰山之下的大量隐性规则，渗透到社会生活的方方面面，起着不可忽视的作用。

以婚姻行为为例，一夫一妻结婚登记是正式制度，由《婚姻法》明文规定；结婚摆酒是由社会习俗决定的非正式制度；避免婚前性行为和婚后劈腿是由道德规范决定的非正式制度。

> 农历除夕这天，某市街头发生一起交通事故。两辆摩托车相撞，当事人爬起来后，没有吵架，也互不道歉，却各自掏出手机，背对背，站在马路当中对着手机不停地诉说。
>
> 两位巡警路过上前干预，肇事者竟不搭理，自顾自地继续打电话。
>
> 巡警询问两遍不见效，私下一嘀咕：“算了，他们都有熟人，咱们走人！”
>
> 过后，果然双方分头去幕后私了。

这个故事，部分地反映了非正式制度“关系”在当代生活中的价值。“关系”无所不在，可以越过前门的繁文缛节，越过正式制度的条条杠杠，直达目标。

## 非正式制度像“铁打的营盘”，正式制度像“流水的兵”

大刘回老家过春节，经常听到亲戚朋友感叹：以前过年，拜年、写春联、熬夜守岁、上坟祭祖……样样都不少，可现在年味越来越淡了。

年味淡了，反映的是传统年俗的转变，折射的是非正式制度的变迁。其实，非正式制度的变迁是渐进的、缓慢的、分散的。

> 2009年诺贝尔经济学奖获得者奥利弗·威廉姆森认为，社会和文化的基础制度，包括习俗、传统、道德、宗教、语言等，变化非常缓慢，改变和适用的过程至少需要1 000年。
>
> 刘楼在《正式制度弱化的原因分析》一文（现代管理科学，2007年第12期）中提出：在制度博弈中，非正式制度可以推动或阻碍正式制度的更替，当然也可以摧毁不合乎非正式制度基本准则或精神的部分，所以正式制度好像是“流水的兵”，而非正式制度却像“铁打的营盘”，成为决定社会演变的最终力量。

沿着刘楼的思路，我们可以看到：非正式制度是相对稳定的河床，正式制度是流动的河水。河床可以推动河水奔流，也可能阻滞河水前行；河水可能顺应河道流淌，也可能决堤甚至改道。

> 2015年1月13日，习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话时指出：“国家法律是党员、干部必须遵守的规矩。党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例也是重要的党内规矩。纪律是成文的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是不成文的纪律；纪律是刚性的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是自我约束的纪律。我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，经过实践检验，约定俗成、行之有效，需要全党长期坚持并自觉遵循。”（《人民日报》2015年01月14日01版）

## 延伸阅读

# 关于制度的类型

制度的分类方法有很多种，但被学界广泛采用的分类标准和相应的类型主要有以下几种：

**1.正式制度与非正式制度。**诺斯的制度分类方法，是目前影响较广的一种，即正式制度和非正式制度。正式制度如法律、法规、政策以及契约等，从本质上讲具有强制实施的特点。非正式制度主要包括观念、习俗、惯例等，具有经验性和自发性，是靠长时间的经验积累产生的。诚如法国社会学家迪尔凯姆所说，非正式制度虽不具有强制性，却对群体成员具有外在约束力。

**2.内在制度和外在制度。**柯武刚和史漫飞在著作中，把制度分为内在制度和外在制度。内在制度被定义为群体内随经验而演化的规则，如习惯、伦理、道德和礼仪等。外在制度则被定义为外在设计出来并强加于社会的规则，如法律、法规、政策等。

**3.制度的领域划分。**根据人类社会行为的性质和领域，一般可将制度划分为政治制度、经济制度、法律制度、文化制度等。

**4.宏观制度和微观制度。**这是根据制度层次和作用范围的不同而进行的分类。一般说来，宏观制度是对社会活动和社会关系总体状况的反映，如社会经济制度、政治制度、思想文化制度等，它们具有宏观的规范和约束功能。微观制度是对社会组织较为具体的生产、运行和管理过程的反映，如生产管理制度、领导制度、工作制度、培训制度等，它们具有较强的针对性和操作性。

**5.软制度和硬制度。**所谓“软制度”，主要是与人们的价值观有内在联系的各项制度和规则，如道德信念、传统伦理、风俗习惯等。所谓“硬制度”主要是各种成文的法规和条款等，如国家和政府颁布的各

种法规和条例，各个社会组织所实行的规章制度等。

**6.社会规则和个人规则。**张旭昆先将制度分为社会规则和个人规则，然后根据约束强度将制度（规则）进一步划分为强制性规则和非强制性规则。强制性规则的特征在于，通过对违规者实施惩罚来强制人们遵守。非强制性规则如语法规则，无须通过对违规者实施惩罚来强制遵守或推行。

——参见赵靖伟、司汉武：《关于制度的社会学研究综述》，西北农林科技大学学报（社会科学版），2008年3月。

# 第2章
# 制度让生活更美好的奥秘

# 制度推动经济增长

制度对经济增长的作用，是一个古老的话题。讨论这一话题前，我们来看看2013年7月13日《中国经济导报》关于长假制度决策始末的报道：

1998年，我国发生了特大洪灾，重灾区是长江中游的湖南、湖北、江西、安徽等省，湖北省受灾情况尤为严重。1999年春节，时任国务院总理朱镕基到湖北灾区看望慰问受灾群众，同行的有朱镕基夫人劳安、时任国务院副秘书长马凯、时任总理秘书李伟和时任国家计委副主任张国宝。

“当时朱镕基总理会见了抗洪救灾烈士家属、劳动模范和受灾群众代表。活动结束后，朱总理及家人召集随行人员又吃了一顿家庭式的年夜饭，湖北省党政领导均不参加。席间谈话氛围比较轻松，话题谈到了是否涨工资的问题。”张国宝回忆说，当时看席间交谈有家庭式气氛，所以就将自己思考的问题大胆地向总理提了出来，主要就是关于增加节假日的问题。“我对总理说，现在这个形势恐怕涨工资已不现实，是否可以增加节假日，让人民群众有更多的休息机会，也是提高福利的一种方式。”……

春节假期结束后，朱镕基总理回京后就把能否增加节假日的事情交代给时任国务院秘书长王忠禹研究。

“正式文件是在9月23日才发的，这时距国庆节只有一个星期了。”张国宝回忆说，当时的准备工作十分匆忙，好在各部门都拥护增加假期，五十周年大庆之际全国人民享受了第一个7天的长假……

张国宝说：“从1999年到现在，长假制度已实施了14年，广大

人民群众从中享受到经济发展的成果……”

长假制度在神州大地诞生后，释放出了巨大的生产力，创造了消费市场的繁荣。每当长假来临，市场这只无形的手都会伸出大拇指，为这一制度的活力点赞：一些城市的酒店客房预订提早爆满，旅游景点人头攒动，各大商场热卖促销，交通部门赚得盆满钵满……

制度经济学家，总是以无比敏锐的目光研究经济现象，把握经济规律。

诺贝尔奖获得者道格拉斯·诺斯从纷繁的经济发展史中抓住规律，提出了著名的经济增长“制度决定论”。他在《1600~1850年海洋运输生产率变化的原因》（1968年）一文中揭示：

> 过去几个世纪海盗猖獗，严重地威胁着航运安全，提高了贸易成本，并缩小了贸易的范围。1600~1850年，虽然海洋运输技术没有多大的发展，但由于英国通过行贿、其他国家通过用海军为商船护航，使大西洋成为人类畅通的海上走廊。船运制度和市场制度随之发生根本性的变化，从而降低了海洋运输成本，提高了海洋运输效率，促进了经济的增长。

近年来，罗德里克和萨伯拉玛年等学者，通过对撒哈拉以南非洲、中美洲和南亚等地落后国家的实证研究，确认了制度在经济增长中的决定性作用，用他们的话说就是“制度第一”。

如果说经济发展是一辆快速前进的列车，那么制度就是列车路径依赖、驱动制动、激励约束的轨道，轨道越长，列车跑得越远。

美国著名管理学家吉姆·柯林斯著有《基业长青》一书，从400多位声名显赫的美国企业巨头中，评选出了美国有史以来最伟大的

10位CEO（首席执行官）。令人意外的是，像比尔·盖茨、通用电气公司前CEO杰克·韦尔奇等赫赫有名的人物并未入选。《基业长青》中的10位企业家，是诸如波音公司总裁比尔·艾伦这样的人，有一个共同点：他们卸任之后，公司依然能够长久健康地发展着，因为他们专心致志地构建了一种大而持久的制度，奠定了企业长盛不衰的基础。

入选《基业长青》的CEO告诉我们：人管人，累死人；制度管人，事业长青。

历史反复证明，好的制度能够极大地推动经济发展。

明朝初年，景德镇设立了御窑厂，专门生产供皇家使用的瓷器。御窑主导促使景德镇瓷器地位独尊。

随着对瓷器需求的增加和生产费用的提高，政府无法负担景德镇瓷器烧造的费用。在这种情况下，御窑烧造部门的任务被指派给民间，形成了“官搭民烧”制度。民窑如果烧造不合格，费用由窑户自己承担，官府概不负责。这就迫使民窑必须改进烧造技术，提高瓷器产量和质量。

嘉靖时期，在燃料消耗量相同的情况下，每座民窑的产量是官窑的三倍，而且质量更高更优。在制度的驱动下，景德镇瓷器产业迸发出勃勃生机。

景德镇陶瓷“官搭民烧”制度，是不是与改革开放之初“家庭联产承包责任制”有异曲同工之妙？且不说神州大地稻谷飘香、猪羊肥美、农产品大幅度增收，仅仅这项制度创新带来的约2亿农民转向城市务工这一项，已经让历史震惊。

邓小平同志在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》中说：

一个生产队有了经营自主权，一小块地没有种上东西，一小片水面没有利用起来搞养殖业，社员和干部就要睡不着觉，就要开动脑筋想办法。全国几十万个企业，几百万个生产队都开动脑筋，能够增加多少财富啊！

我国改革开放的历程，印证了这样一个真理：中国经济起飞最宝贵的经验是持续的制度变迁。

党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的时代号角。我们相信，坚持以经济体制改革为主轴，牵引和带动其他领域全面改革，必将谱写中华民族伟大复兴的新篇章。

# 制度看守社会

电影院的座位要么对号入座，要么先来后到，否则就会出现混乱，甚至吵架动武。一个社会，只有步入制度、法治的轨道，才能生生不息、蓬勃前进。

## 王熙凤到宁国府干的第一件事

一个人遵守制度，就显得理智、规矩、豁达和成熟；一个人脱离制度，就必然迷茫、孤独、失落和幼稚。

一个单位制度健全，管理严密，人气就旺，凝聚力强；一个单位制度松懈，管理混乱，人心就散，缺乏合力。

《红楼梦》中写道，宁国府贾蓉的媳妇秦可卿死了，宁国府内大办丧事，每天吊唁的人鱼贯而来，里里外外事情极多，急需一位有管理才能的人帮忙料理。于是，贾蓉的父亲贾珍请了荣国府的王熙凤来料理宁国府。

王熙凤到宁国府的第一件事，就是建立人事管理制度。每个人都有事做，谁干什么、怎么干，谁有什么责任、如何检查、如何处理，清清楚楚，有条不紊。接着，凤姐又建立了考勤制度和物品管理制度。规定了什么时候点名，什么时候吃饭，什么时候请示，什么时候领发物品，某人管某处，某人领某物，弄得十分清楚。

由于建立了人事、考勤、物资等管理制度，就避免了原来宁国府中管理的无头绪、忙乱、推诿、偷闲等弊端。

成功的社会具有共同特点，那就是：用制度管人，按制度办事，让制度说话。

阿基米德说："给我一个支点，我将撬动整个地球。"神奇的支点是制度吗？答案耐人寻味。

## 哈佛大学让制度看守校园

如果个人是一滴水，那么社会就是那浩瀚无边的大海。

社会是一张大网，每个人都是这张大网的一个结点，连接结点的线都是制度纽带。制度是人们交往的工具，也是人们交往的产物。

我们来看一个制度看守校园的故事：

1764年的一个深夜，一场大火焚毁了哈佛大学的图书馆，很多珍贵的古书永远地消失了。

在这之前，有个学生违反纪律，悄悄把一本古书带出馆外，准备慢慢看完后再归还。突然之间，这本书成为稀世珍本。在经过痛苦的思想斗争后，这个学生做出了一个勇敢的选择。他怀着不安的心情敲开了校长办公室的门，郑重地将书还给了学校。校长先是表示感激，并对他的勇气和诚实予以褒奖，然后根据校规把他开除了。

很多人对此表示不解，但是校长并不做解释，只亮出了哈佛的理念：让校规看守哈佛，比用其他东西看守更安全有效。

规则是一种约束，只有在规则的约束下，才能让大多数孩子更自由地成长。

哈佛大学校长让我们明白：制度、规则是学校的生命。

著名教育家夸美纽斯认为，制度是学校一切工作的“灵魂”。哪里制度稳定，哪里便一切稳定；哪里制度松垮，哪里便一切混乱。

人类社会的博弈，其实就是人与规则、制度的博弈。在社会有机体中，规则、制度是社会联系的凝结剂，是社会控制的防火墙，是社会发展的支撑点。

人的社会关系庞杂烦冗，无时无刻不在产生，又无时无刻不在消逝，人们不容易把握。一旦人的社会关系以制度的形式确定下来，便获得了“正名”。制度构成了人们现实生活的舞台，各种社会行为的空间。

在哈佛大学，规则看守校园；在当今世界，制度看守社会。

# 打“老虎”、拍“苍蝇”

## 权力不受制约必然产生腐败

《荷马史诗》之一《伊利亚特》记载了这样一个传说：

> 忒萨利亚的国王帕琉斯，抓住了变形多端的忒提斯，迫使她嫁给他。国王兴奋之中，忽略了纠纷女神厄里斯，没有邀请她参加婚宴。但厄里斯不请自来，一言不发地沉着脸吃喝于酒宴之中。临走时，她丢下一只刻有“给最美丽的女神”字样的金苹果，任其滚动于众女神脚下，结果引发了一场争夺金苹果的纠纷。
>
> 为平息女神们吵吵嚷嚷的喧闹，众神之王宙斯授权特洛伊国的王子帕里斯做裁判，由他将金苹果判给最美女神。
>
> 为收买帕里斯，天后赫拉许愿使他成为全亚细亚之王，智慧女神雅典娜应允将他塑造为常胜将军。
>
> 平庸的帕里斯，胸无大志，既无野心又不热爱战争。但是，当他听到爱神阿弗洛狄忒“帮助他夺到希腊美女海伦”的许诺后，兴趣一下就来了，并下决心将金苹果判给阿弗洛狄忒。

在这个神话故事中，帕里斯放弃了公正地行使“谁是最美丽的女神”的裁判权，而是为满足一己私欲，将权力与爱神阿弗洛狄忒作了交换。

孟德斯鸠说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验……”这个神话传说，为孟德斯鸠的论断提供了最好的注脚。

## 制约权力靠制度

权力不受制约必然产生腐败，清水衙门会变臭，臭水衙门会变黑。

广东科技系统腐败案中，一批知识分子官员在专项资金审批中做手脚，人们感叹衙门无清水。秦皇岛市城市管理局原副调研员、北戴河供水总公司原总经理马超群涉嫌受贿、贪污被搜出现金上亿元、黄金37公斤、房产手续68套，被视为“小官巨腐”的典型。事实上，一些部门和单位，衙门虽清，浑水有鱼，权力的每个角落，都能找到寻租的贪手。

诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔曾在《亚洲的戏剧》一书中提出了“民俗学意义上的腐败”的说法，就是腐败已经成为一种“人人习以为常的文化”。

权力这只老虎一天不被关进制度的笼子，反腐就会如同割韭菜，割掉一茬又长一茬。

这个道理，从扁鹊的故事中我们可以体会到：

> 春秋战国时期，名医扁鹊对魏文王说：我家三兄弟中，我大哥医术最高，二哥次之，我最差。
>
> 文王问：那为什么你最出名呢？
>
> 扁鹊说：我大哥治病于病情未发之时，所以病人往往以为自己本无病；二哥治病于病情初起之时，所以大家都觉得他只会治小病；而我是治病于病情严重之时，有穿针、放血、上麻药、动手术之类的动作，大家就以为我医术最高明，因此我的名气反倒比我两个哥哥大。

扁鹊称自己的医术在三兄弟中排名末座，当然是自谦之辞。能让病入膏肓者起死回生，医术必然不差。但可以肯定的是，病情严重到了要

动医刀、用猛药的时候，就算治得再好，也难免大伤元气。猛药之于病患，好比刑罚之于贪官；手术之于治病，犹如治标之于反腐。

风起于青萍之末，无论怎样的疑难重症，大都发端于发肤之间。如果平时能勤加防范，或察病因于未发，或斩病苗于萌芽，扁鹊所擅长的麻药、火剂之类恐怕就会无用武之地了。

扁鹊的故事告诉我们：祸患常积于忽微，建立一套行之有效的预防和监督腐败的制度体系，显然比东窗事发后的惩处更为高明。

制约权力这只老虎，要通过缜密的制度安排让权力运行公开透明，让阳光穿越腐败的雾霾。

## 制度反腐才是治本之策

这些年来，一批又一批的大案要案陆续公布。2000年被判处死刑的有胡长清、成克杰，后来被查处的有陈良宇、刘志军、薄熙来等。十八大之后“打老虎”、“拍苍蝇”力度加大，李春城、蒋洁敏、申维辰、苏荣、徐才厚、令计划等一大批省部级以上贪官被查。特别是2014年7月29日，中共中央决定对周永康立案审查，成为中国强力反腐的标志性事件，具有里程碑的意义。

2014年8月8日《人民论坛》指出：

> “水中一条鱼死了，是鱼的问题；成批成批的鱼死了，是水的问题。”
>
> 高压式反腐掀起的廉政风暴仅仅是打捞病鱼和死鱼，只有从源头上解决水的问题，才能使大批鱼不得病或者少得病，如此方是治本之策。有效的反腐体制和常态化机制，成为反腐重心转换的下一

站。

面对腐败这一日益膨胀的毒瘤，人们开出了许多良方：预防、教育、查处、监督……然而，治本之策还是制度。

1980年邓小平同志提出制度反腐论，明确了思想作风问题并非导致腐败现象产生的根源，道德教化、严刑峻法都比不上一套稳定长效的制度。

习近平总书记强调：

> “要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第121页）

党的十八大以来的鲜明特色，就是注重从“制度”入手，强化权力运行制约和监督体系。

要走出治标不治本的反腐怪圈，就要加快推进反腐的制度化、法治化。编织科学合理的制度笼子，既关得住“老虎”，又飞不出“苍蝇”，从根本上改变“牛栏关猫，进出自由”的制度虚无现状。

# “缰绳”管出“好马”

俄罗斯诗人克雷洛夫曾讲述过一个《马和骑师》的故事：

一个骑师训练出了一匹十分驯服的好马。他想，给这样的好马配上缰绳是多余的。有一天骑马外出，骑师把缰绳解掉了。

马儿没有了束缚，胆子越来越大，跑得越来越快。骑师想控制它却毫无办法，最后自己从马背上摔了下来，马儿冲向悬崖，摔了个粉身碎骨。

这个故事发人深省。这正是现实中我们一些干部从党的“宝马良驹”到“脱缰野马”而“身陷囹圄”的真实写照。

一个官员的“贪、庸、坏”，内因是其欲望的推动，外因是制度的缺失。有学者说：“当权力失去20%的监督时，它就蠢蠢欲动；当权力失去40%的监督时，它就破门而出；当权力失去60%的监督时，它就铤而走险；当权力失去80%的监督时，它就敢于践踏一切法律；当权力失去100%的监督时，它就不怕上断头台。”

在《西游记》里，孙悟空为挣脱苦海向观世音菩萨表态，自己已知悔改愿做佛教徒，实现了从造反英雄到护法弟子的蜕变。可是，一出五行山，孙悟空马上抽出如意金箍棒，兴奋地说：“这宝贝，五百年不曾用着它，今日拿它出来挣件衣服穿穿。”一连打死一只老虎和六个强盗。

唐僧指责孙悟空违背佛戒之不杀生，大圣不听，又如在天宫做马夫似的，转身就要重返花果山。

五百年炼狱收效如何？大圣的自律如何？

神无法，佛无法，师傅也无法束缚住孙悟空，只好骗他戴上紧箍儿，迫使他去做护法弟子。

类似“紧箍儿”的制度，看似无情，实则有情。制度将最大限度地减少人为因素的干扰、约束个人任性行为，成为干部清正廉洁的“保护伞”、腐化堕落的“防火墙”。

党的十八大以来，将权力关进制度笼子里的宏愿，正在逐步变成现实。

从2012年年底的“八项规定”，到2013年、2014年、2015年密集出台的一系列规章制度，掀起了一场声势浩大的革新运动。

令行禁止之效从哪里来？群众乐见“为官不易”，一些人抱怨“官不好当”、“官不聊生”，都源于这样的现实语境：党纪国法发威了，“紧箍咒”让人头痛了。

一些干部说，想吃点喝点，送点收点，办公室大点，车配得好点，在以前根本不算个事儿，现在处处受到掣肘。好像不管做什么事情，总感觉头上悬着一把剑，身边睁着一双眼，伸手就怕碰到高压线。总归一句话，当官越来越不自在、日子越来越不好过了。

“在清水里泡三次，在血水里浴三次，在碱水里煮三次，我们就纯净得不能再纯净了”，托尔斯泰曾这样形容人的思想改造的历程。实践充分证明：越织越密的制度笼子，越收越紧的纪律约束，给党员干部穿上了“紧身衣”。

2012年12月4日，习近平总书记在中央政治局会议上指出：“规

矩是起约束作用的，所以要紧一点。紧一点自然就不舒服了，舒适度就有问题了，就是要不舒服一点、不自在一点，我们不舒服一点、不自在一点，老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点。”（《论群众路线——重要论述摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社2013年版第124页）

“好马路上行，缰绳手中留”。无论是有人监督还是无人约束，我们心中要始终装着制度和纪律，做到“身上无缰绳，心中守缰绳”。

# 减少不确定性

## 世界充满不确定性

2014年夏天，4年一度的世界杯足球赛在巴西举行，让全世界的球迷废寝忘食、欢呼雀跃，乃至疯狂。

世界杯为何如此令人关注？因为球迷有自己喜欢的球队、球星，因为可以欣赏到精湛的球技、完美的配合，还有那射门一瞬的精彩。

一万个人有一万个爱世界杯的理由。但是，要说世界杯的最精彩之处，还在于不确定性——过程的不确定性和结果的不确定性。

如果事先知道了世界杯的比赛结果，那还有看下去的兴趣吗？

我们没有想到世界杯第一个进球竟然是乌龙球，没有想到欧洲强队英格兰、西班牙和意大利的出局让本届世界杯充满着“欧洲悲”的凄凉；我们没有想到法国以5∶2大胜瑞士，我们更没有想到巴西以1∶7的比分在本土蒙羞……

足球是圆的，有诸多不确定性：不是每一次射门都能进球，不是每一次点球都能得分，不是每一次进球都是胜利。

比赛的胜负和比分，大都难以提前预知。越是具有不确定性的比赛越受欢迎，胜负没有悬念的比赛看的人就少。

试想一下，这些要是我们都想到了，世界杯也就失去了它特有的魅力。

德国物理学家海森堡提出了著名的“不确定性原理”：我们如果对一个粒子的位置参数测量得越精确，那么对另外一个动量参数就测量得越不准确，我们不可能同时得到两者的精确信息。

百度创始人、董事长兼首席执行官李彦宏在2012年中国民营经济发展论坛上发表演讲：“在我看来，这么多年百度做下来，恰恰是不确定导致了最后的创新，带来了发展的动力。”

著名经济学家吴晓波指出：“成长的美好在于其不确定性，这种不确定性是少年面对所有事情的恐惧、探险、好奇，是少年最美好的权利。”

古希腊哲学家认为，确定性已死，不确定性才是世界的本真。

## 不确定性“是制度的根本来源”

不确定性遍及我们的思想、行为和结局，不确定性构成了我们的世界。就像硬币的两面，不确定性既有美好的一面，也有可憎的一面。

> 有人悲观地说：在这个无常的世界中，充满了太多的不确定性，天灾人祸，地震海啸，战争暴力。
>
> 金融巨鳄索罗斯说：我什么都不怕，只怕不确定性。
>
> 百度创始人李彦宏在清华大学经管学院发表演讲时说：“最难受、最焦虑的时候，就是对于未来有着极强的不确定性的时候，那个时候不知道明天打道回府，还是站在时代广场看自己的股票价格。”

总体而言，对不确定性的畏惧是人们的普遍心态；对于不确定、未

知、不明朗的情境，人的潜意识都会感觉到某种威胁存在。

诺斯认为，不确定性是“制度的根本来源”。

制度的存在，是为了建构人们在不确定世界中的互动，铺设人们从不确定世界走向理想世界的桥梁。制度，起源于人们对不确定性的努力。

## 制度可减少社会交往中的不确定性

制度可以降低陌生人交往中的不确定性，减少人类活动的协调成本，对于人类社会具有重要价值。

> 大刘买好高铁票，从长沙南站上车，登上“和谐”号列车，前往深圳出差。他确信这列高铁将准时把他送到目的地，确信车票上的座位号不会被别人占用。

确信中包含了一系列的制度，制度意味着一系列的确定性。与大刘出差的相关制度，为他出行提供了合理预期。

人类依据什么预期未来？——制度。制度告诉人们在什么条件下能做什么、不能做什么以及违反制度所要付出的代价等这类共识。

在足球场上，每个球员运球、抢球、射门，或奔跑或跳跃或摔倒，形态万千，生龙活虎，制造了无数不确定的、精彩的瞬间。所有球员的行为，其实都是在足球规则、制度的笼子里面，一旦超越规则就有可能被罚。

> 在世界杯上，乌拉圭选手苏亚雷斯再次被“魔鬼”附体，他在

场上直接咬了意大利铁卫基耶利尼。

这一幕发生在比赛的第80分钟，乌拉圭队前场发动进攻，禁区内的苏亚雷斯与基耶利尼抢位时发生身体接触，接着令人惊讶的一幕出现了，苏亚雷斯拽着基耶利尼的左臂，接着用嘴咬了一口。受到突然袭击的基耶利尼，倒在了地上，而苏亚雷斯则相当狡猾，也捂脸倒地，仿佛两人是在碰撞后同时倒地的。

“苏牙”为他的这一“口”，付出了巨大的代价。国际足联宣布，对这名乌拉圭前锋开出停赛9场、在未来4个月中禁止从事一切与足球运动有关的活动、球场禁入以及罚款10万瑞士法郎的重磅罚单。

苏亚雷斯的咬人超出了人类对足球场犯规的普遍认知，因为过于原始、粗野，且有意为之，显然有悖于一项规则清晰、健康阳光的运动项目的初衷，更不该是世界第一运动呈现给世人的价值观。两个人之间的冲突，动口、动手，还是动刀子，完全是天壤之别。

制度让我们对未来拥有稳定的预期，减少对不确定性的恐惧。

“我很焦虑，非常焦虑，十分焦虑。”电视剧《奋斗》里的这句经典台词，如今适用越来越多的人了。

大学生焦虑找工作，白领焦虑没完没了地加班，农民工焦虑过年回家的火车票——没有一点儿焦虑的人不知道在哪里。

一份调查报告显示，焦虑已经成为很多中国人的一种生活常态——36.3%的受访者经常焦虑，62.9%的人偶尔焦虑，只有0.8%的人表示自己从来没有焦虑过。焦虑不再是简单的个人焦虑，而是社会焦虑。中国社会急剧转型，人们有时觉得不确定因素增加，容易形成焦虑心理。

要舒缓和抚慰社会焦虑，只靠个人调节和心理辅导是不够的，制度

才是首要的“安全阀”。有了好的制度，谈恋爱不再怀着买不起房的恐惧，生孩子不再怀着对假冒奶粉的恐惧，受伤生病不再怀着被医院拒之门外的恐惧。

苏亚雷斯咬人纯属一时冲动，但制度、规则之下绝无例外，他为此付出惨痛代价令人扼腕。国际足联出手之快、出拳之重，不仅是为了严惩有违体育制度的行为，更是要保护世界第一运动在人类心目中的神圣地位，也算是亡羊补牢。

任何有违制度的行为都不能被饶恕，世界杯赛场如此，我们所处的社会亦然。

制度为人们提供社会规范、行为准则，人们按照这些规范准则行事，就能使整个社会结构完整、运转有序、确定可信。

# 信任的基石

信任是一种弥足珍贵的资源，没有人能够用金钱买得到，也没有人可以用利诱或武力争取得到。

一天早上，陈老板刚打开小卖部的门，走进来一位时尚男士。男士挑选了牙膏、牙刷，然后掏出一张百元面值的钞票付款。

“先生，十元，有零钱吗？”陈老板说。

“对不起，我没有零钱。找零吧。”男士说。

陈老板看了看收银柜，发现没有那么多要找的钱。陈老板说：“您什么时候有零钱了送过来吧。”

男士脸上现出惊讶的神色，问道：“您认识我吗？”

陈老板看了他一眼说：“我不认识您，可我信任您。”

男士不再说什么，转身离去了。十几分钟后，他又出现在小卖部，把十元钱送给陈老板：“老板好！为了换开这张百元大钞，我特意去了一趟百米之外的农贸市场，又特意走回来送钱给您。让您久等了。”

陈老板接过钱说：“不送也没关系的。”

男士说：“一个人能被人信任不容易，我要珍惜。”

信任是开启心扉的钥匙，是架设友谊的桥梁。

英国社会学家吉登斯在《现代性的后果》一书中说：“信任缩短了因时间和空间造成的距离，排除了人的生存焦虑。”

信任，它来自于灵魂深处，是活在灵魂里的清泉，让心灵充满纯洁和自信。

孙立平的《信任的缺失与以不信任为基础的结构》一文，可以让我们感受到信任的重要性：

有人讲了这样两个故事：

一个人觉得他自己的左手都不相信右手，左手帮右手挠痒痒，右手想，挠得那么舒服，不知用心何在。右手帮左手擦肥皂，左手想，搓得那么起劲，然后要干什么？两只手端一碗热汤，左手想，我得自己端住，别指望右手；右手也同样这么寻思。结果，害得他多花了一倍的力气。

一个人在儿子三四岁时，给孩子上了一堂启蒙课：儿子要喝水，他给了一杯。儿子喝了一大口，烫得哭了起来。他说，谁让你不试试烫不烫，什么都得自己试，谁也别信，爸爸也不能信。

故事的本身显得有点荒谬……信任是社会生活的基础。如果没有了最起码的信任，可能我们的生活就会寸步难行。

比如，我们到菜摊儿上买菜。你说我要两斤西红柿。往往是，卖菜的小贩给你称了两斤，就倒在了你手里拿着的口袋里。如果这时候你不承认口袋里的西红柿是小贩刚刚倒进来的，小贩几乎没有任何办法证明那西红柿是他刚刚倒进来的。但一般来说，这样的情况不会发生。小贩会不假思索地将西红柿倒进去，而你也不会赖账。这是因为他对你有着基本的信任。然后小贩会说：两斤西红柿总共2元钱。你说没零钱，接着就把一张50元的钞票递给了小贩，然后等着他给你找零钱。

下面的情节是非常重要的：小贩随手就将50元的整钞扔到了钱匣子里，然后给你找零钱。如果这个时候小贩说，你还没给我钱呢。你有办法吗？你有什么办法能够证明钱匣子里那张50元的整钞，就是你刚才给卖菜的小贩的？如果有人让你说出那张钞票的编

号，从而证明那张钞票是你的，你十有八九说不出来。但在日常生活中，这样的事情也绝少会发生。为什么？因为人们之间有着基本的信任。

生活中处处离不开信任。离开了基本的信任，像在菜摊儿上买菜等日常活动，都没有办法进行。

如果没有了信任，人和人将步步为营、钩心斗角、重重博弈。如果买菜、婚姻、教育、养老都像股权投资一样，需要先签订数十页的法律合同，或者需要有共同承认的证人在场，社会运行成本就会大大增加，这样的世界将会令人窒息。

信任是人们行为的指南针，是社会运转的润滑剂。信任来自制度，信任取决于制度的供应。

## 一、在熟人社会，非正式制度是信任的基础

在我国传统的乡土社会，社会秩序主要是依“礼”来维持，人们因熟悉而信任，著名社会学家费孝通先生如是说。历史上，讲诚信、重信用的故事和例子不胜枚举，“君子一言，驷马难追”、“童叟无欺”等说法广为流传。

秦末汉初楚地有个叫季布的人，一向说话算数，许多人同他建立起了深厚的友谊，十分信任他。当时流传着这样的谚语：“得黄金百两，不如得季布一诺。”这就是成语“一诺千金”的由来。

后来，季布得罪了汉高祖刘邦，被悬赏捉拿。结果他旧日的朋友不仅不被重金所惑，而且冒着灭九族的危险来保护他，使他免遭祸殃。

一个人让人信赖，自然得道多助，能获得大家的尊重和帮助；反过

来，如果失信于朋友，大家就会退避三舍。

在“熟人社会”中，非正式制度（宗教、道德、习俗、惯例等规范）是抑制机会主义行为，从而维持社会内部协调与稳定的主要手段。

## 二、在陌生人社会，正式制度是信任的基石

随着经济社会的发展，传统的“熟人社会”正向现代的“陌生人社会”转变：你可能从来没有跟邻居打过招呼、买卖可以跨越时空完成、公共救助电话的另一端几乎可以肯定是一个陌生人的声音……

> 我们对一家银行也许一无所知，却将辛辛苦苦挣来的钱交给出纳员，并可能在数秒钟之后将他的长相忘得一干二净。我们与一个医生也许从未谋面，却将自己宝贵的身体交给医生，任其在身上望闻问切。我们对一个汽车销售服务4S店也许无从了解，却会向供应商预付汽车款。我们也许从未乘坐过地铁，却会自觉地投币购票。

在这些场合，我们都相信，肯定能得到相应的服务或商品。

为什么？因为这些人、这些机构都具备提供服务和商品的专业和技能，因为他们都受制于制度——对其不交货或蒙骗我们的机会主义动机施加的限制。

柯武刚和史曼飞认为，制度“是引导人际交往和社会发展的软件”。陌生人社会需要有信任的制度基础，制度犹如公路、铁路、航道，是不可或缺的基础设施。

大李是从德国留学回来的高才生，毕业后雄心勃勃地去求职，可是屡屡碰壁。他忍无可忍，对一个拒绝他的公司拍案而起：“你们这是种族歧视！”公司的人事主管从其档案中抽出一张纸，有他乘坐公共汽车三次逃票被抓的记录。面对这份档案，大李无言以对。

下面这个发生在德国的故事，让大刘和他的同学大李深感震惊：

某个夜晚，天下着小雪。有个德国人抱着侥幸心理驾车闯了红灯，结果被一个睡不着觉的老太太发现。没过几天，保险公司的电话就打来了：“你的保费从明天开始增加1%。”

“为什么？”

“我们刚刚接到交通局的通知，你闯了红灯，根据我们判断，这种人很危险，所以保费要增加1%。”

这个人心想，那我就退保，投保另一家保险公司。但当他找到别的保险公司时，保险公司同样要求他的保费比别人多1%。原来，全德国的保险公司通过网络都知道他有一次闯红灯的不良记录，每家保险公司都会要求增加他的保费。

没过多久，他的太太问他：“老公，银行突然通知我们的购房分期付款年限从15年改成10年，到底发生什么事了？”

“实在对不起，因为我前几天闯了红灯。”

太太生气地说：“啊！闯红灯？我们已经没有钱了，还搞这种事情，你自己想办法吧！”

不久，他的宝贝儿子从学校回来了：“爸爸，老师叫我把学费现金送过去，说不能分期付款了。”

当儿子得知这一切都是由爸爸闯红灯造成的，感到不可思议：“啊，爸爸你闯红灯了！难怪同学都笑我，下星期我不想去学校了，真丢脸！”

这个德国人陷入了困境，只是因为他闯了一次红灯。

我们惊讶于德国人对“小事”的一丝不苟，更钦佩对违反诚信制度行为严密的监控。因为闯了红灯，所以“株连”到了保险费的增加、分期付款年限的更改以及学费支付方式的变化，真是“一着不慎，满盘皆输”，

为这种机会主义支付的成本是如此昂贵！

制度可以在陌生人之间编织信任的纽带，创造信任的基础。制度越健全，信任的纽带就越结实、越宽阔、越长远。

# 秩序的伴侣

爱尔兰政治家埃德蒙·伯克说得好：“良好的秩序是一切美好事物的基础。”秩序意味着光明和安宁，意味着规律和预期，意味着内在自由和有效控制。

18世纪末，德国皇帝威廉一世在波茨坦建立了一座离宫。一次他住进了离宫，登高远眺波茨坦市的全景。但他的视线却被一座磨坊挡住了，皇帝大为扫兴，认为这座磨坊“有碍观瞻”。他派人前去与磨坊主协商，打算买下这座磨坊，以便拆除。

不料，磨坊主坚决不卖，理由很简单：这是我祖上世代留下来的，不能败在我手里。无论多少钱都不卖！皇帝大怒，派出卫队，强行将磨坊拆了。

倔强的磨坊主提起了诉讼。让人惊讶的是，地方法院受理后，判决结果居然是：“威廉一世擅用王权，拆毁私人拥有的房屋，违犯了《帝国宪法》第七十九条第六款，应立即重建一座磨坊，并赔偿损失费150马克。”威廉一世贵为一国之君，拿到判决书只好遵照执行。而那个“刁民”此后躺在小磨坊里，一边数钞票，一边偷着乐，既没有被遣送拘留的危险，也不担心什么打击报复，秋后算账。

数十年后，威廉一世与磨坊主相继去世。磨坊主的儿子因经营不善而濒临破产，他写信给当时的皇帝威廉二世，自愿将磨坊出卖给他。

威廉二世接到这封信后，感慨万千。他认为磨坊是一座丰碑，应当永远保留，便亲笔回信，劝其保留这座磨坊，以传子孙；并赠给他6 000马克，以偿还其所欠债务。

小磨坊主收到回信后，十分感动，决定不再出售这座磨坊，以铭记这段往事。

在著名的磨坊故事中，普通得近乎无闻的世俗法庭，用朴实但确切的语言，述说着法律圣洁的光芒，铭记着制度的庄严。小磨坊因闪耀着制度的光芒而令人瞩目，人类社会因流淌着制度的源泉而秩序井然。

柯武刚、史漫飞指出："制度的关键功能是增进秩序。它是一套关于行为和事件的模式，它具有系统性、非随机性，因此是可以理解的。"

在《水浒传》中，梁山好汉的座次排定制度变动过好几次：

梁山事业伊始，主要有3位好汉。"为头的唤作白衣秀士王伦，第二个唤作摸着天杜迁，第三个唤作云里金刚宋万。"根据王伦的意思，三人的次序来自于落草的先后。因此，东京八十万禁军教头林冲初来山寨，也只能排在末席。这是第一轮座次排定制度。

第十九回，晁盖等人因劫了生辰纲而无处安身，只好投奔梁山。林冲火并王伦，并推举晁盖为首，吴用第二，公孙胜第三，林冲自己则被推举为第四……林冲主导的排序，坚持了能力与声望并重、能力优先的原则。这是第二轮座次排定制度。

第三十五回，在宋江、花荣等人大闹青州之后，花荣、黄信等人投奔梁山。此次排序考虑了能力原则，也参考了世俗的伦理秩序。这是第三轮座次排定制度。

宋江入伙后，排定座次出现了一个问题，那就是晁盖要将首领位子让给宋江，宋江坚决不肯。其余好汉的排序，按照宋江的要求进行："梁山泊一行旧头领去左边主位上坐，新到头领去右边客位上坐，待日后出力多寡，那时另行定夺。"这是第四轮座次排定制度。

攻打曾头市时，晁盖中箭身亡，临死嘱咐："若哪个捉得射死我的，便教他做梁山泊主。"宋江暂时从第二位升到第一位，但各位头领的具体排位被模糊处理。这是第五轮座次排定制度。

后来，卢俊义捉到了射死晁盖的史文恭。按照晁盖的遗愿，宋江推举卢俊义为山寨之主。但此次排座次，仅仅涉及首领问题，是一种耐人寻味的权宜处理方式。这是第六轮座次排定制度。

第七十一回，梁山英雄好汉108人座次最终排定。宋江采取了一种神秘主义的方法，神秘力量指示梁山好汉挖掘出一块石碣，石碣上竟然刻有梁山好汉的排座表。这就将所有难以兼顾的问题化解，实际上确定了一个无可更改的秩序。这是第七轮座次排定制度。

制度是秩序的伴侣。如果没有相应的座次排定制度，梁山要么火并不断，要么散沙一盘。从这个意义上说，不断演进的座次排定制度，形成了梁山秩序，并使它生存和运转下去。

制度作为秩序的支撑力量，体现在社会生活的方方面面：

今年大刘的侄儿小学毕业，身临"小升初"大战现场，他深深体会到了制度与秩序的关系。虽然"义务教育阶段就近免试入学"写入了法典，但制度落地总是很难。谁家拥有一个即将"小升初"的孩子，家长的内心一定是"压力山大"。

"小升初"、"初升高"乱象，表现为秩序混乱，根源是制度缺位。

制度使无序转为有序，偶然化为必然。经历侄儿"小升初"大战，大刘深刻地感受到：只有将制度嵌入社会运行，才能形成基础秩序。

制度的基本作用之一就是：把分散的个人集合在一起，把复杂的社会力量聚集在一起，形成社会秩序。人们制定制度、执行制度、信仰制

度，就是为了减少无序，增进秩序，享受光明和安宁。

# 节约交易成本

一

1993年冬天，莫斯科严寒笼罩，滴水成冰，气温达到零下40摄氏度。大街上，人们穿着厚重的衣服，在铁皮亭子前排着长队，买面包、鲜花、伏特加酒。大街两旁，新建的商铺配套设备齐全、装修讲究，里面却冷冷清清、空空荡荡。

商贩们宁愿在寒风中沿街叫卖，却不愿意搬到温暖的商铺中去；商铺拥有者们眼睁睁看着大街上热闹非凡，却没有顾客踏进商铺半步。

为什么？耶鲁大学法学家赫勒发现了这一奇怪现象的制度根源：商铺的所有权太分散。

通常的情况是，一家商铺对应着6个政府机构共享出售权、5个机构有权得到销售款项，或者3个机构有权出租店铺、5个机构有权收取租金。获得商铺的经营权需各路打点，实非易事。而街头叫卖就容易多了。修个铁皮亭子，只要给警察一点儿甜头，给工商局交点儿税费，最多向黑手党缴些保护费就行。莫斯科街道上有1.7万只这样的金属箱子。

莫斯科闲置的商铺，折射出制度的“困局”：

> 好比一个房间，上了几十把锁，每把锁的钥匙抓在不同的人手里，只有这几十把锁同时打开才能进入房间。这样荒唐的制度安排，必然带来荒唐的结果。

莫斯科的商铺制度，交易成本太高。

二

1937年，科斯在《企业的性质》一文中提出了著名的“科斯问题”：为了完成一笔交易，当事人必须四处寻找交易对象，了解产品的质量和相对价格，就交易的细节进行谈判，签订合约并监督交易合约的执行情况等等。市场交易的这些代价就是科斯引入经济分析框架的“交易成本”。

> 大刘的哥哥在医院上班，他告诉大刘药价上涨“路线图”：一瓶200毫升的氨基酸注射液出厂价仅有8元，在卫生系统招标中涨到50元，到了病人手中竟卖到96元，涨幅高达12倍。回扣、提成、广告、宣传、促销是市场经济运行所必需的“交易费用”。

众所周知，交易成本不菲甚至不断上涨的事例，并非仅限于医药个别行业，而是普遍存在于市场经济的各行各业。

1983年，莱索托把他的学生分为两组，分别到两个国家去办服装厂。临行前，莱索托对其学生“约法三章”：按程序办，不到万不得已，不得行贿。

> 一个研究小组在秘鲁利马亲历了依法开办一个新的小型成衣厂所需的程序。结果显示，一个采用适度手段的人不得不花费289天才能完成依法建立这个工厂的程序；那些不利用政治关系的人，却一直没有依法注册。
>
> 另一组在美国佛罗里达州的坦帕重复这种模拟实验时，仅仅花了两个小时就获得开办一个小型工厂的许可。

因此，在秘鲁的时间费用是佛罗里达州的1 000多倍。

制度的功能，是让必要的交易费用合法化，让暧昧的交易费用规范化，让隐性的交易费用透明化，使制度适应日趋复杂的交易活动，节约日益增长的交易费用。

## 三

美国著名数理经济学家阿罗把交易成本定义为“制度运行的费用”。制度运行的费用包括各种规章制度、政府的收支、政府办事的效率、人们的观念等。制度运行的费用越高，那么生意人的交易成本就越高。

下面，我们来看2006年11月3日《新华每日电讯》选编的裘立华的一篇文章《去招商，不如去学如何降“制度成本”》：

> 真正让浙江这样一个资源匮乏的小省走在全国前列的，是浙江的“制度成本”相对较低。
>
> 有人说，浙江的政府是个“无为政府”，有些人甚至称之为“懒汉政府”，政府对市场的干预程度少，企业自由程度高，资本流动就快，并且犹如水银泻地，四处渗透……
>
> “制度成本”是隐形成本，与其他成本相比，风险更大，更无法控制，一旦制度成本居高不下，那么赚取的利润就微乎其微。现在很多地方都在学习浙江，拼命到浙江招商引资，有些甚至不惜引进浙江已经淘汰的高能耗、高污染企业。但仔细研究一下，为什么浙江那些好的企业宁愿留在浙江这块经常闹“电荒”、“土地荒”、“民工荒”的弹丸之地，也不去那些实行零地价的地方，原因恐怕也是害怕“高制度成本”。
>
> 所以说，要学习浙江，不是建几个园区，招一些企业那么简

单，真正要学习的，还是要转变政府职能。少干预，多放手，降低“制度成本”，让资本欢畅地流动起来。

源头上抓好了，水自然会清。

有人研究过，在我国南方做生意的交易成本要比北方低，在沿海做生意的交易成本要比内地低。交易成本低的地方，生意兴旺，经济发达。浙江经验充分说明，在新一轮竞争中，如何降低制度成本成为关键。

交易成本之所以能成为新制度经济学的理论基石，就在于新制度经济学相信：在不同的制度下，交易成本的差异是巨大的；交易成本影响制度的选择与设计。

十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角。改革本质上是组织和制度创新，改革成果最终要由制度来确定，我们要把改革成果固化为制度。科学周密的制度框架，将减少交易成本，为每个社会成员发挥才干提供平台，为整个社会高效运行构建轨道，从而提高经济效益和社会效益。

# 制度如渠，行为如水

“我认为人类的行为是思想的最佳译员。”英国学者洛克在《人类理解力论》一书中这样写道。

我们很难凭空猜测深埋于人们内心深处的思想，但我们可以通过人们的行为来判断他们的所思所想。

德国前总理施罗德虽然贵为总理，但因离过三次婚，家庭负担过重，无力购买新车，出去办私事时，老是开着一辆破破烂烂的汽车，大家也都习以为常。但根据德国国家的保卫制度，总有一辆政府配给的坐满保镖的奔驰轿车给他开道。于是，柏林街头就经常出现这样的奇观，一辆气派豪华的奔驰轿车在给一辆小气寒酸的老爷车保驾护航。

英国前首相布莱尔有一个当律师的妻子，她很有本事，脾气也不小，虽然是首相夫人，其实并没跟着布莱尔沾什么光。有一次，怀孕的首相夫人前往伦敦以北的卢顿主持庭审，到火车站时，售票厅已经关闭，她也没有足够的零钱从自动售票机里买票。抵达卢顿之后，她立即告诉检票员，她乘车没有买票，随后她用信用卡付清了全部票额，并照章支付了十英镑的罚款，为此首相向公众道歉。

施罗德和布莱尔夫人的行为，其实都是在制度的轨道里运行，德国的公车管理制度、英国的信用制度等等，这些制度六亲不认，对总理、首相夫人一视同仁。

制度引导行为，行为演绎制度，制度如渠，行为如水。人们的行为所诠释的，无不是制度意识、制度思维、制度要求。

甲城市的郊区有一座水库，山清水秀，风景优美，每年夏天会有大批附近的群众过来游泳。这座水库是城市自来水的重要取水源，自来水厂为了保持水源清洁卫生，在库区树立了许多“禁止游泳”的牌子。但是，人们对这些牌子视若无睹，照旧畅游不止。

后来，情况出现了转折。自来水厂换掉了所有的禁止类标语，公告牌上写着：“您家里用的自来水来自这里，为了您和家人的健康，请保持水源清洁卫生。”没过多久，水库的游泳者不见了。

禁止游泳的制度与倡导保持水库清洁卫生的制度，诠释了制度与行为的互动。

马克思曾经说：“人可能把自己提升为一种值得敬慕的、令人惊奇的事物，人也可能利用他自我形成的能力变得比任何野兽更野蛮。”人之初，性本善。为什么很多人并不能永远保持自己的善呢？原因有很多，但究其根源还是制度。

制度对人们行为的回应，不仅表现在可以对行为进行引导和防范，还表现在对行为的改造上。诺贝尔经济学奖得主哈耶克曾经说过，一种坏的制度会使好人做坏事，而一种好的制度会使坏人做好事。

传说古希腊有一个海峡女巫，她能用自己的歌声诱惑所有经过这个海峡的船员，使船只触礁沉没。智勇双全的奥德赛船长勇敢地接受了横渡海峡的任务，他想出一个办法来抵御女巫的歌声诱惑：让船员把自己紧紧地绑在桅杆上，这样，即使自己听到歌声也无法指挥水手。结果，奥德赛船长的船只顺利地渡过了海峡。

捆绑奥德赛船长的绳索，就是约束行为的制度。有了制度绳索，奥德赛的行为得到了有效控制。

《左传》中记载了这样一个故事：

离鲁国京城南门数里路的地方，有一大片芦苇荡，周围有很大一片草地和树林，野生动植物都很多。初冬时节，鲁国有人在这里打猎。为了驱赶草丛和芦苇荡中的野生动物，有人一时兴起，竟然不顾后果，烧起了一把火。谁知火借风势不断向北扩展，眼看就要烧到京城，形势十分危急。

鲁哀公在宫中闻报，急忙率人前去救火。他们赶到火场一看，却发现没有什么人去救火，不少人正忙于追逐那些从火场中奔逃出来的野生动物。

鲁哀公看到这一情景，心中万分焦急，却又毫无办法，只好派人去召请孔子。

孔子应命而至，他说："主公，之所以没人去救火，是因为救火很辛苦、很危险，却没有奖赏，而那些追逐野生动物的人却能得到实惠，又很快乐，而且不会受到处罚。"

鲁哀公忙追问道："那么到底该怎么办才好呢？"

孔子说："现在事情非常紧急，来不及论功行赏，也没有那么多的钱去奖赏。目前最好的办法就是'罚'，谁不去救火就重罚。"

鲁哀公听了，连连称好，便让孔子代为颁布命令："不去救火的人，就等于战场上的逃兵；追逐野生动物的人，等于闯入了禁地。犯有这两种罪的，均格杀勿论。"

这项命令一下，众人便争先恐后地救火，切断了向北蔓延的火路。不久，大火就被扑灭了。

众人为什么会积极救火呢？并不是他们的觉悟高，而是因为不救火就要被杀头，这让他们实实在在地感觉到了恐惧。

制度决定行为，这是很早以前一些经济学家提出的观点。康芒斯将制度定义为"集体行动控制个人行动"，舒尔茨、科斯等认为制度是行为

规则。阿兰·斯密德指出，人类行为与制度是互相适应、共同发展的辩证关系。

在一定意义上，制度是行为的标准，行为是制度的表现。制度引导行为，制度决定行为。

# 合作的桥梁

## 合作让世界更美好

一天，上帝和一个传教士来到地狱，看到这里的人们围坐在一个盛满粥的大锅边，每人手里拿着一把长柄勺子，谁都无法将食物送到自己的嘴里，大家愁眉苦脸。上帝和传教士又来到天堂，这里的人也是围坐在一口大锅边，手里也拿着一把长柄勺子，但是大家看上去很快乐，因为这里的人用长柄勺子互相喂对方粥吃。合作，让天堂的人们幸福快乐。

俄国作家克雷洛夫讲过这样一个故事：一只龙虾、一只天鹅、一条梭鱼共同拉着一辆车，它们拉得很卖力，但龙虾使劲往土里爬，天鹅拼命往天上飞，梭鱼全力往水里游，结果车子一步也走不动。由此可见，没有合作，努力也是枉然。

世界著名工程机械制造商中联重科，在生产一台台挖掘机、起重机时，正是通过合作来完成的。每一个部件，大到起重臂，小到螺丝钉，都是由不同地区的专业部门分别制造、组装的。合作，让工程机械走向世界。

美国经济学家伦纳德·里德曾著有一篇经典之作《铅笔传奇》，诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼评论说：据我所知，再也没有其他的文献像这篇文章这样简明扼要、令人信服地、有力地阐明了亚当·斯密“看不见的手”（在没有强制情况下合作的可能性）的含义。

《铅笔传奇》说了些什么？它说：“令人叹为观止的是，铅笔在源源不断地生产出来。没有一个人坐在一个中央办公机构对这成千上万的人发布命令，也没有军警来执行这些无人发布的命令。这些人生活在不同的地方，讲着不同的语言，信奉着不同的宗教，甚至可能彼此憎恶，然而，所有这些差异，并没有妨碍他们合作生产一支铅笔。”

人与人之间的合作，是人类区别于动物的一个重要特征。

罗尔斯说：“社会合作使所有人都能够过一种比他们各自努力、单独生存过得更好的生活。”人们的任何利益，都是在合作中产生的，离开了合作将一事无成。

合作，让人生更精彩，让世界更美好。

## 制度就是合作规则

制度经济学研究表明，人类无止境的欲望和资源的稀缺性，不可避免地导致人与人、集团与集团乃至国家与国家之间出现冲突。倘若任凭冲突发展，那么就可能带来灾难。

假定甲乙两人分享一个大蛋糕，每个人均希望自己能尽量多得，因此，两人会为分配方案争议不休，而处于一种冲突状态。

但是，如果这个蛋糕随着时间而缩小，情况则不然。理智的局中人会意识到应该采取合作的态度，反之则两败俱伤。人类实践表明，为了解决冲突，把冲突限制在一定范围内，就需要有制度。

冲突产生制度的必要性，合作产生制度的可能性。

制度就是合作规则，制度为实现合作创造条件。人际合作的主要障碍源于人的随心所欲的放纵、“搭便车”等机会主义行为。而制度能够抑制人的这种机会主义行为，从而有助于合作。

南郭先生为什么最后“逃走了”？是齐闵王打破了齐宣王的“大锅饭”制度，使得南郭先生之流无处藏身，只好灰溜溜地逃走了。滥竽充数的故事成为千古笑柄，但心存侥幸的“南郭先生”的徒子徒孙从来不曾消失。

这从一个侧面验证了柯武刚、史漫飞等人的理论：“制度有助于为了长期的有效协作而抑制我们的固有本能。因此，人际合作通常需要有制度框架。”

制度为合作提供确定的信息。如果你遵守靠右边行驶的交通规则，别人逆行怎么办？逆行将受到交通法规处罚！有了这样的制度“共识”，我们才会有稳定的心理预期，共同遵守社会规范。

现今时代，与我们发生直接和间接关系的大部分人，甚至99%以上的人，我们都不认识、不曾谋面甚至不知道他们生活在什么地方。人们在社会分工与合作过程中经过多次博弈，达成了一系列的契约，这就是制度框架。

制度框架像一把保护伞，保护你我合作的安全；制度框架像一个矫正器，指引你我合作的航向；制度框架像一个加速器，推动社会前进的步伐。

制度，是合作的桥梁，通向美好的未来。

# 激发人的潜能

如果把潜能发挥出来，人人都是太平洋，都是喜马拉雅山，要多深有多深，要多高有多高。发挥人的潜能，关键靠制度激励。

## 激励创造动力

有人说："激励是什么？就是在人的前面放一块大金坨子，在人的后面放一只老虎。跑得快的人得金坨子，跑得慢的人被老虎吃掉。"

行为科学中有一个著名的"保龄球效应"：两名保龄球教练分别训练各自的队员。他们的队员都是一球打倒了7只瓶子。

教练甲对队员说："很好！打倒了7只。"队员听了教练的赞扬很受鼓舞，心里想，下次一定再加把劲儿，争取打得更多。

教练乙则对队员说："怎么搞的！还有3只没打倒。"队员听了教练的指责，心里很不服气，暗想，你怎么就看不见我已经打倒的那7只？

结果，教练甲的队员成绩不断上升，教练乙的队员打得一次不如一次。

这个故事有很多隐喻。从激励的角度看，它告诉我们，一旦教练强化正激励或负激励，球员的成绩就会朝不同的方向发展。

张老板接到一桩业务，有一批货要搬到码头上去，且必须在半

天内完成。任务相当艰巨，手下就那么十几个伙计。

这天一早，张老板亲自下厨做饭。开饭时，老板给伙计一一盛好，还亲手捧到每个人手里。

伙计小王接过饭碗，拿起筷子，正要往嘴里扒，一股诱人的红烧肉浓香扑鼻而来。他急忙用筷子扒开一个小洞，三块油光发亮的红烧肉藏在米饭当中。他立即扭过身，一声不响地蹲在屋角，狼吞虎咽地吃起来。

这顿饭，伙计小王吃得特别香。他边吃边想：老板看得起我，今天要多出点力。于是他把货装得满满的，一趟又一趟，来回飞奔着，搬得挥汗如雨……整个下午，其他伙计也都像他一样卖力，个个累得汗流浃背。搬货任务顺利完成了！

如果这碗红烧肉放在桌子上，让大家夹着吃，伙计们可能就不会这样感激老板了。同样几块红烧肉，同样几张嘴吃，却产生了不同的效果，这不能不说是一种精明——让每个人都感受到激励！

“怎样让大家吃红烧肉吃得有劲头”是个永恒的话题——如何激励人、鼓舞人。

激励，就是调动人的积极性。顾名思义，激励即激发动机、振作精神、鼓励行为，从而形成强大的前进动力。

## 激励是制度的一项基本功能

在现实生活中，有的企业员工积极性很高，而有的企业员工积极性却很低；同一个人，在甲企业“磨洋工”，到了乙企业则“拼命工作”。究其原因，就是制度的激励功能不同。

制度的激励功能，通过提倡什么、鼓励什么或反对什么、抑制什么

来传达信息，借助奖励或惩罚的强制力量来监督执行。

在小学，老师规定：认真听讲、积极回答问题的小朋友可以奖励小红花，上课不专心、回答不了问题的小朋友要扣分。

每到期末，大刘的孩子总是抱回来大大小小的奖状、奖品，其实许许多多的家长都曾体验过孩子获奖的喜悦。

小学这些制度性的激励，可以引导孩子的行为，改变孩子的偏好，影响孩子的选择。

对通宵达旦、废寝忘食玩游戏的人，有些人不理解，游戏的魅力何在？游戏程序的编排，一般按照由简到繁、由易到难的原则；在操作每个具体程序时，未必能轻而易举地获胜，但经过一段时间努力后又能够玩过几关。这样，若得若失的激励机制——努力就前进、不努力就后退，好像给操作者注入了吗啡，令人欲罢不能，容易上瘾。

电脑游戏的事例，也从侧面说明了制度激励的机理。

## 制度激励功能的种类

制度是一种行为模具，人的行为往往是一种制度缩影或制度翻版。其动力源泉，就是制度的激励。

制度激励包括正激励和负激励。

**关于正激励。**如《科技进步法》中，关于自然科学奖、技术发明奖、科学技术进步奖和国际科学技术合作奖的规定等，都是正激励。

在海尔的奖励制度中有一项叫“命名工具”，这项制度中新工

具的发明者都是一线普通工人。如工人李启明发明的焊枪被命名为“启明焊枪”，杨晓玲发明的扳手被命名为“晓玲扳手”。张瑞敏看到了普通工人创新改革的深远意义，并想出了一个激励员工创新的好措施，即用工人的名字来命名他所改革的创新工具。这一措施大大激发了普通员工在本岗位创新的激情，后来不断有新的命名工具出现，员工以此而自豪！

海尔的“命名工具”制度是对员工最好的激励，能让员工觉得工作有盼头，有奔头，进而创造更大的价值。

**关于负激励。**制度负激励的功能在于，当惩罚发生时，让人们真正领悟到“善有善报”和“恶有恶报”，从而重视和遵守制度。

比如，海尔对干部每月进行考评，考评档次分表扬与批评。表扬得1分，批评减1分，年底二者相抵，达到负3分的就要淘汰。

2013年1月1日，公安部修订的《机动车驾驶证申领和使用规定》正式实施，被称为“史上最严交规”。相对于旧版而言，该规定加大了对交通违法行为的惩罚力度，记分事项也从之前38项增加至52项。其中，闯红灯交通违法记分将由3分提高到6分，不按照规定避让校车也将直接扣减6分；不挂号牌或遮挡号牌的一次就将扣光12分，遮盖车牌、超速达50%以上、疲劳驾驶扣分将由6分变为12分；遇到人行横道不减速、停车避让行人则扣3分等。

制度模具调适人们行为模式的基本路径，就是在制度框架中嵌入正激励和负激励机制，优化制度效能并引导理性选择。

对于个人来说，制度激励程度的差异，可以影响个人成长；对于社会来说，制度激励程度的差异，足以决定社会发展的速度。

# 第3章
# 蓬勃生长的制度森林

# 没有规矩不成方圆：建好制度笼子

一个人眼力再好，技艺再高超，倘若没有圆规和矩尺，就画不成圆形和方形。古训“没有规矩不成方圆”告诉我们，没有规矩、制度，人们将难成其事，社会将难以运转。

## 天下从事者，不可以无法仪

公元前202年刘邦当上皇帝，但他依然平易近人，与功臣们称兄道弟。一次，刘邦与兄弟们一起喝酒，说身体不适不能再喝了，可那帮兄弟不干，老灌他喝酒，弄得刘邦狼狈不堪。

当时，八年楚汉战争已经结束，旧制度已被废除，新制度尚未建立。闲着没事的将军们除了喝酒，就是争功。有的喝得酩酊大醉，鬼哭狼嚎，甚至拔剑乱砍殿柱。整天乱哄哄的，不成体统。

汉高祖刘邦看在眼里，急在心里，烦得要命。

叔孙通急领导之所急，劝谏道：“我想和我的学生一起制定朝廷礼仪制度，不知可否？”汉高祖当然大力支持！

叔孙通的朝仪制度草成后，先在野外搭篷演习。一个月后，叔孙通请高祖参观演习。高祖看了，表示满意，命令群臣都来学习。

汉七年阴历十月，易知易行的朝仪制度在长乐宫正式实行。御史大夫负责执行制度，对凡是不守规矩的，就领出去罚站。在整个朝会和宴会过程中，没有人敢大笑大叫、违反礼节。

高祖皇帝高兴地说：“我今天才知道做皇帝的尊贵啊!”

叔孙通制定礼仪制度后，汉朝政府才得以有序运行。叔孙通制礼给后人的启迪是：“天下从事者，不可以无法仪”，“没有规矩，不成方圆”。

## 用规矩、制度管人管事

英国前首相丘吉尔说：“制度不是最好的，但制度却是最不坏的。”在纷繁复杂的社会，制度是克敌制胜的根本。

> 1984年12月，青岛电冰箱总厂（海尔的前身）因经营不善亏损147万元，面临倒闭。主管部门一年内派去三任领导，都无成效，于是决定让34岁的张瑞敏接手。迎接张瑞敏的是堆积如山的管理问题，是数十份请求调走的报告；上午8点上班，9点员工就走人；员工把木头窗框砸下来烤火取暖；偷拿工厂东西的现象很多，一些男员工在车间外的墙角小解……
>
> 张瑞敏决定从制度入手，制定了13条管理制度，包括“不准迟到早退”、“不准在工作时间喝酒”、“车间内不准吸烟，违者一个烟头罚五元”、“禁止随地大小便”……还有一条大家印象非常深刻的制度，即“不准哄抢工厂物资”。

对于这些制度，张瑞敏要求严格执行，不留情面。从此，海尔公司逐渐纳入制度化轨道，走上了辉煌之路。

古人说：“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩。”大至国际组织、机关团体，小至部门、班组，首先都需要建立制度。

# 制度建设至关重要

新加坡的干净举世闻名。在新加坡，周一早上擦过的皮鞋穿到周五晚上，依然光洁。不论何时步入厕所，芬芳和整洁的环境总是让人精神焕发。

在新加坡街头出售的T恤衫上印着“Singapore is a fine city”（fine在英语中既有“美好”的意思，也有“罚款”之意），既可以理解为“新加坡是一座美好的城市”，也可以解读为“新加坡是一座罚款的城市”。新加坡罚款制度范围之广、力度之大令人咂舌——随地吐痰者第一次罚款600美元，第二次罚款1 200美元；在公共汽车、地铁、电梯、戏院及政府办公大厦等公共场所禁止吸烟，违者罚款；在公共厕所大便之后不冲水也要罚款。

新加坡整洁有序、清洁靓丽，主要应该归功于严厉的制度。一些人在新加坡不敢乱丢垃圾，到了一水之隔的马来西亚就入乡随俗——照扔不误。

大刘的妈妈是麻将发烧友，一有空闲时间，就约几个好友玩玩麻将。朋友们坐下来，都会先问：“今天怎么打？先把规矩定下来。”

不先定好规矩，大家各按各的打法，麻将游戏就乱套了。

通过仔细观察可以发现，无论是游戏、体育竞赛，还是课堂教学、商业运作，乃至人类的一切活动，都有一个共同的特点：先有规矩，然后才能正常活动。

习近平总书记指出：“建章立制非常重要，要把笼子扎紧一

点，牛栏关猫是关不住的，空隙太大，猫可以来去自如。”（《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版第70页）

党的十八大以来，制度的笼子越扎越紧、越扎越密、越扎越牢。用制度保障中央八项规定执行方面，制定了“1+20”制度框架，即以《党政机关厉行节约反对浪费条例》这个“1”为核心，形成了教育培训、公务卡、办公用房、办公用车、节庆消费、文艺演出、殡葬改革等约20个文件制度。

# 树木和土壤

根有多深，树有多高。只有扎根本国土壤、有着深厚历史渊源的制度之苗，才能从历史中汲取茁壮成长的养分，不断长成参天大树。

## 制度穿越历史而来

唐太宗是一个善于听取臣下意见的开明君主。他把魏征提拔为谏议大夫，并经常听取魏征的逆耳忠言。

贞观六年（公元633年），很多大臣要求唐太宗到泰山举行“封禅大典”。唐太宗架不住群臣屡次三番的请求，有所心动。

正当他准备下令筹备封禅大典时，魏征站出来表示反对。于是，君臣之间展开了一场针锋相对的“舌战”。

“朕的功绩高不高？”

“高。”

“朕的品德厚不厚？”

“厚。”

“那华夏九州安定了吗？周边夷族臣服了吗？全国各地五谷丰收了吗？”

“是的，这些都已经实现了。”

这时，唐太宗有些愤怒了，责问魏征：“那你为什么不同意朕去泰山封禅？”

魏征向前一步，庄严诚挚地说："陛下准备东去泰山举行封禅大典，千乘万骑，浩浩荡荡，一路上吃、喝、住、行的供应招待，该要多大的开销？当今河南、山东等地人烟稀少，一片萧条。如果遇上水旱大灾和政局动荡，我们拿什么去抵挡和补救？那时，倘有人振臂一呼，天下百姓又会揭竿而起，陛下再后悔就来不及了。这些看法绝不是臣的私见，而是天下百姓的心声，是从沉痛的历史中总结出来的教训啊！"

魏征的一席话，如一股清泉汩汩流入唐太宗的心间。唐太宗逐渐醒悟过来，怒火也渐渐消了。

之后不久，河南、河北等地发生水灾，唐太宗果断取消了封禅计划。后来终其一生，唐太宗也没有去过泰山。

魏征遇到了开明的皇帝李世民，让他成了历史上有名的好谏官。

在这个故事中，我们感受到了谏官制度的独特魅力。谏官制度是我国古代一项重要的制度，传说远在尧、舜、禹时期就有了。

岁月早已远去，我们已很难复原最初建立谏官制度的历史轨迹。长期以来，一拨又一拨的仁人志士在努力探求制度建立的真谛。

在理论上，关于制度产生、建立的途径，主要有两种流派：自发生成和理性设计。

## 制度是"自然"长成的一株树？

英国著名政治家埃德蒙·柏克认为："制度是在大自然的阳光雨露中'自然'长成的一株树，如果要人为地施加什么'智慧'的话，即便不是拔苗助长，也一定是缘木求鱼，人类所能做的，最多只是给这株树略施

修剪整枝而已。”

新自由主义思潮代表人物哈耶克认为，制度不是人类特意设计或追求的结果，而是在漫长岁月中自发进化而形成的。

目前各地存在的“拼车制度”，演绎了哈耶克的自发生成制度轨迹：

“公交太挤，打的太贵，买车不现实，不如和他人‘拼个车’。”

在国内一些城市，搭伙“拼”私家车悄然流行。花较少的钱就能享受到“专车”待遇吸引了很多都市上班族。有人已经把拼车称作继自驾车、乘公交车和搭出租车后的第四种出行方式。

关于拼车制度也出现了很多责难的声音：私家车“拼车出行”，属于非法营运，应予以处罚；拼车影响国家税收，冲击出租车及公交市场，而且其安全性难以保证；私家车“拼车”，需要引导、规范……

如今，随着“滴滴”、“快的”、“神州专车”等打车软件的流行，新的出租车制度正在移动互联网上自发生成、迅速演进。

## 制度生于聪明？

诺斯指出：“制度是人类设计的，构造着政治、经济和社会相互关系的一系列约束。”我国近代学者章学诚说：“制度生于聪明。”

从下面这个故事中，我们可以看到制度是一定的主体有目的、有意识设计的结果。

传说5 000多年前的一天正午，一支横穿埃及沙漠的骆驼商队正

艰难地在沙丘间跋涉。酷热的太阳烘烤着毫无遮挡的沙漠，仿佛要把一切生命烤干。突然，天空一下子变暗，乌云像横泻的浊浪在天空中翻滚，一场大风暴要来临了。商人们顾不得骆驼了，拼命地往沙丘高处爬去。风暴过后，原来他们丢弃骆驼和货物的地方已经堆起了几座新沙丘，30只骆驼，只有8只跑得快的幸免于难，其余的已经无影无踪。

如果是在从前，损失货物、骆驼的商人，就面临着破产的命运。但这次却不同，因为商队在出发前，精明的商队领队把商人们召集到一起，设计了共同承担风险的互助共济制度。这个制度规定，如果旅途中有商人的货物或骆驼遇到不测而损失或死亡，由未受损的商人从其获利中拿出一部分来分摊救济受难者；如果大家都平安，则从每个人的获利中提取一部分留存，作为下次运输补充损失的资金。

由于设计了互助共济制度，这次损失事故没有在商队中造成太大的波动。因为全商队还有8只骆驼和它们所载的货物，贸易所得的利润分摊下去，可使商人们购置新的骆驼、东山再起。

人类历史是人不断实践与创造的历程。伴随这一历程，制度自发产生或被理性设计，成为人类的伙伴。但从终极意义上讲，制度的建立是一个自然的历史过程。

2014年9月5日，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出，“中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。”（《人民日报》2014年09月06日02版）

# 新问题倒逼制度建设

制度建设有着“自发的”从低级到高级、从简单到复杂、从无序向有序方向演化的倾向。倾听时代声音、推进制度建设，构成了社会演进的现实图景。

## 矿难成了制度演进的机会

1907年12月，美国历史上最大的矿难在西弗吉尼亚州发生，夺去了362位矿工的生命。

历史上，美国曾经是一个矿难不断的国度。20世纪前30年，美国煤矿每年平均死亡2 000多人，最高曾创造每年死亡3 242人的惊人纪录。

“工作，再工作，最后挣钱买下你的坟墓。”这是20世纪初美国工人的口头禅。

当矿难发生后，及时弄清矿难原因、总结血的教训、追究相关责任人十分必要，但从制度层面解决问题更加重要。在美国，每一次发生的大的矿难，都倒逼着相关制度的演进。

1910年，迫于国民对频繁矿难的“民愤”，美国国会通过立法设立了内务部矿山局，专门负责减少煤矿业事故的发生。

1951年，伊利诺伊州发生了大矿难，造成119人死亡。该矿难直接导致1952年“联邦煤矿安全法案”的出台，确立了煤矿年检制度，规定了煤矿的安全标准，同时联邦巡视员被赋予下令停产违规

煤矿的权力。

1968年，美国西弗吉尼亚州的法明顿煤矿发生爆炸事故，造成78人遇难，震惊全美。

约翰逊总统随即向国会递交联邦煤矿健康和安全法提案，决心大幅度加强联邦政府对煤矿安全和矿工健康的管理和执法。据此，全美所有地下煤矿，每年必须接受联邦机构4次检查，露天煤矿每年接受2次检查，违规者将受到罚款处罚和刑事起诉。联邦检察员获得授权，在紧急情况下有权当场关闭矿场。

这个法案后来继续完善，于1977年定型。

随着法案、制度的完善与实施，美国煤矿业步入事故低发的阶段：到20世纪70年代，死亡人数下降到每年千人以下；1993~2000年的8年间，整个煤炭行业没有发生过一起死亡3人以上的事故。

每一次死难事故，都成为美国相关法律、制度演进的契机。

## 制度伴随新问题不断完善

改革开放以来，我国经济社会的发展取得了举世瞩目的成就，也产生和积累了许多新问题。正如邓小平指出的，“现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少”。

喜欢养狗的大刘注意到，2013年2月7日的《长沙晚报》刊登了《长沙市人民政府关于修改〈长沙市城市养犬管理规定〉的决定》。

过去，由于生活水平不高，人们肚子都吃不饱，城市养狗本来就不多，哪会成为如此“兴师动众”的社会问题。

如今，随着生活水平的提高，城市里狗咬人、随地大小便、犬吠扰民等新问题大幅增加。新问题的产生倒逼着人们不断完善制度。长沙市政府修改城市养犬管理规定，其实是被新问题倒逼的。

问题是时代的声音，新问题呼唤我们不断改进制度。比如，酒后驾车多了，有了醉驾入刑制度；拖欠工资的老板多了，有了“恶意欠薪罪”制度；电子商务、网上购物普遍了，有了相应的立法和制度。

习近平总书记指出：“在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善。”（《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版第8页）社会不断发展，新问题不断涌现，建立制度也要与时俱进。否则，合理的制度也会变成陈规陋矩，好的制度也会变得不合时宜。

# 科学光芒照耀制度建设

科学的制度，犹如好的道路，可以让人们在实践中来去自由，行动便捷。

## “和丈母娘结婚”的荒唐事缘自制度不科学

“你们听说没有，尹某居然和‘丈母娘’结婚了。”四川省某村的村民都在议论本村的一件“荒唐事”。但没过多久，尹某又和“丈母娘”闪电离婚，和前妻复婚了，让村民云里雾里不知所以然。

这到底是怎么回事？

原来，尹某是土生土长的本村居民。2010年，他获悉市政府将在本村建设开发区，征地拆迁。尹某和妻子打听到：按照人头计算拆迁补偿费、养老保险费。

尹某的岳母家在外地农村。为了让77岁的岳母“老有所养”，每月领取固定的养老金，两口子打算把“丈母娘”的户口也迁到本村。

但制度已禁止了常规性户籍迁入，“前门”迁入被堵死了，两口子费尽心思寻求“后门”突破。终于，两人想出来一个“天衣无缝”的计划——离婚、结婚、离婚、复婚。

2010年6月10日，尹某和妻子离婚；次日，尹某和77岁的岳母登记结婚；9月28日，岳母作为“妻子”将户口迁至尹家户口本上；10月25日，尹某和丈母娘办理了离婚手续；12月16日，尹某和妻子复

婚。

通过眼花缭乱的“婚姻”折腾，两人的如意“算盘”终成现实：2011年，在征地拆迁补偿时，作为“户籍人口”的岳母共“算”到拆迁费、养老保险费141 480元。

如此违背社会伦理的女婿和“丈母娘”结婚的西洋景，让人目瞪口呆。尹某夫妻利令智昏，置伦理道德于不顾，应该受到道德的谴责。

但这里笔者想讨论的是，应该如何制定科学的征地拆迁补偿制度，来避免这样的荒唐事？

其实，在制定拆迁补偿制度时，可以添加一些限制性条款：如某年某月某日之后突击结婚迁入户口的不享受拆迁补偿款。

这样的征地拆迁补偿制度，就会更为科学，更有可能避免荒唐事发生。

## 建立制度：遵循科学精神

党的十八大提出“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”，就是要让科学的光芒照耀制度建设过程。

这些年，随着“汽车时代”飞速驶来，限速制度是常见的交通管理手段，甚至一些机关大院也有了限速规定。大刘发现，各种限速规定并不一致，有的小区最高时速为15公里，有的机关大院为25公里，而有的高速公路为100公里。

不同的时速规定，不同的限速制度，既有技术的测算，又有科学的考量。比如，综合评估道路的状况、道路施工标准、机动车流量、行人多少、拥堵时段、历史上车祸多少及其原因等等。

一定的限速制度，既能确保车辆顺畅通行，又能确保道路安全有序，闪耀着科学的光芒。

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”制度建设遵循科学精神、融入理性思维，才会顺应客观规律。

某高校宣布绩效工资分配制度：如果一名教授没有在“核心刊物”发表论文，所拿到的绩效工资可能不如一名刚参加工作的行政人员。

有人戏称，这样的制度，把大学办成了养鸡场——给了饲料就得下蛋。

这样的绩效考核制度就称不上科学。因为简单以论文数量“一刀切”的绩效考核制度，并不符合教学科研工作规律。

## 怎样才能建立科学的制度

爱因斯坦说：“科学只能由那些全心全意追求真理和向往理解事物的人来创造。”科学的制度，必须从实际出发来建立。

吉姆割草公司曾安排员工负责一大片草坪的割草工作，最开始的计酬制度是按照每天多少钱计算工钱。在这种情况下，工人每天割了5 000平方米。

几天之后，公司的总经理发现：如果按这种速度割下去，不能按时完成任务，会耽误后面的工期。于是到现场观察员工是怎样割草的，一看他就明白了。原来员工在割草的时候有些懒散，慢悠悠的。

于是，总经理和工人商议：从下一个工作日开始，按照每天割

草的面积计算报酬。

结果新制度执行的第一天工人就割了8 000平方米的草。第二天他们工作积极性更高，一天下来割了10 000平方米的草。很快就完成了割草工作。

吉姆割草公司对原有制度做了一项创新性的修改后，问题就迎刃而解。新制度源自实践。公司总经理实地调查，让工人成为新制度产生的主人。

播下科学的种子，就会长出枝繁叶茂、花妍果硕的制度之树。

2014年10月8日，习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中指出：“制度不在多，而在于精，在于务实管用，突出针对性和指导性。如果空洞乏力，起不到应有的作用，再多的制度也会流于形式。牛栏关猫是不行的！要搞好配套衔接，做到彼此呼应，增强整体功能。……制定制度要广泛听取党员、干部意见，从而增加对制度的认同。”（《人民日报》2014年10月09日02版）

# 于法周延：疏而不漏的制度笼子

## 穿过制度漏洞，把太阳据为己有

经过数十亿年时光，太阳终于有了“主人”。

2010年9月，49岁的西班牙女子安吉拉斯·杜兰向当地一位公证人申请注册，将太阳登记为自己的财产。她指出：

联合国《外层空间条约》虽然规定国家不得宣称拥有任何行星或恒星，但对个人却无此规定。

杜兰到西班牙公证处要求注册为太阳主人时，公证员惊讶万分。不过，公证员秉持良好的职业精神，耐心地接待了这位“来自地球”的顾客。

在杜兰“抢占”太阳之前，已经有人宣称拥有了月球。

1980年，美国人丹尼斯·霍普发现联合国1967年制定的《外层空间条约》有漏洞，于是向当地法院、苏联和联合国递交了所有权声明，宣布自己为月球等八大行星及其卫星的土地拥有者。美国旧金山土地管理部门批准了霍普的登记。

霍普设立了“月球大使馆”，自任总裁。他已经以1英亩（约合6亩）20美元的价格出售了数亿英亩的月球地产，拥有230万名客户，其中包括美国前总统罗纳德·里根和吉米·卡特，以及众多的好莱坞明星。

安吉拉斯·杜兰说，“美国人可以拥有月亮，我也可以据有太阳。我可不愚蠢，愚蠢的是有漏洞的制度。”

经过慎重研究，公证员发给杜兰的文件宣称，这位西班牙妇女是“太阳的主人，该恒星位于太阳系正中央，与地球的平均距离为1.496亿公里”。

杜兰正考虑向每个使用太阳的人收费，且已想好如何分配这笔收入：50%归西班牙政府，20%投入国家养老金，10%支持科研工作，10%用于捐助世界饥饿人口，剩下10%归自己。

事情还没完，更可笑的还在后面。一般人听了，可能都觉得这女人疯了，一笑了之。但是美国前副总统戈尔当真了，他专门召开了一个新闻发布会，说：杜兰，你不是说太阳是你的吗？好吧，全球变暖你要负责！我已经去法院告你了。以前太阳没有主人，我找不到人告，现在可算有主儿了！

钱还没拿到，官司就先来了。看来杜兰就算是真的拿到太阳使用费，估计后半辈子也少不了打官司。

## 制度漏洞如影相随

任何一种制度都难以完美无缺、天衣无缝，难免会存在漏洞。

为购买湘江边一处紧俏楼盘的房子，大刘的同事小张几年前就交了预付款，本以为很快就要住上称心如意的新房了，近日却从美梦中惊醒。半个月前，业主们突然发现小区售楼部人去楼空，找不到开发商了，小张买的房子成了烂尾楼。

原来，开发商用1亿多元的楼盘预付款玩期货，输得血本无归，

失踪了。

我国现行《城市商品房预售管理办法》规定，开发商预售商品房所得款项，应当用于相关的工程建设。但开发商收到钱以后，到底是用来买钢筋还是玩股票，却缺乏相应的监管制度。

拉丁法谚云："制度必有漏洞。"这是因为制定制度的人观察能力有限，不可能预见将来的一切问题。

制度的设计就像锁匠制锁，而寻找漏洞者就像小偷开锁，制锁技术日益更新，开锁小偷也不断摸索，提高自己的开锁技术。

制锁与开锁，这对矛盾永远存在，推动着制度的不断完善和创新。

"制度必有漏洞。"制度与漏洞，如影随形。

比如，医保卡使用有相关规定。然而，一些药店却能用医保卡购买洗发水、蜂蜜、面巾纸等生活用品。这些药店，或者隐藏了所购物品名称，用代码替换；或者张冠李戴，用医保类药品替代。由于缺乏对参保人所购物品名称、类别等规定，导致制度有漏洞，医保卡变成了"万能卡"。

## 于法周延，疏而不漏

制度有漏洞，犹如一座大坝渗水，如不及时修补，将导致诸多问题，甚至使大坝溃决。

**减少制度漏洞，要增加覆盖面。**建立和完善制度，要力求周到、周

密、周全，减少制度盲点、空白点。

2013年11月，中国人民大学招生就业处原处长蔡荣生被曝因自主招生问题被纪检部门调查。

痛定思痛，中国人民大学主动提出，2014年暂缓自主招生一年，并重新修订公布了《自主选拔录取招生管理办法》（以下简称《办法》）。

《办法》规定，在自主招生的初选、复试及体质测试阶段，均建立评委库，且评委来源均不相同。评委库人数不得少于评委需求数的1.5倍，学校监察处将从中抽签产生复试评委名单（草案），再报招生工作小组审定。

《办法》还规定，新生入校后3个月内，将对新生进行复查。新生复查期间的举报、调查及处理情况，也将在该校本科招生网上公布。

自主招生中，猫腻的重点是主观性更强的面试，《办法》有效堵住了自主招生的制度漏洞。

**减少制度漏洞，要扎紧制度“篱笆”。**建立和完善制度，要注意法律、制度的对接，尽可能减少遗漏、缺漏、疏漏。

2013年10月，中央组织部印发《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》（以下简称《意见》）。

对照中组部2008年的文件可以发现，此前的文件规定，“退出现职、未办理退休手续的党政领导干部原则上不得在企业兼职，一般也不得安排到企业任职”，这留下了制度的漏洞。此次《意见》在原有法律法规的基础上做了重要修改，堵住了制度“缝隙”。

截至2014年5月，全国共清理党政领导干部在企业兼职40 700多人次，其中省部级229人次。

**减少制度漏洞，要于法周延。**“把权力关进制度的笼子”，这个笼子必须是“密封的”，不能有“缝隙”、“漏洞”，更不能留下“蚁穴”。编织制度“笼子”，既要用“好材料”，更要“巧编排”，让相关法律制度有机衔接、相互咬合。

习近平总书记指出：“不管建立和完善什么制度，都要本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合和配套，确保针对性、操作性、指导性强。”（《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版第66页）

于法周延、于事简便的原则，前所未有，意蕴深刻，方向明确，给建立和完善制度确定了新的规矩。

# 约法三章：于事简便的制度笼子

## 刘邦约法三章得天下

公元前206年，刘邦率军攻入关中，当了46天秦王的子婴，举手投降。

刘邦部下诸将见到秦宫的珍奇玩好、金银财宝，不禁眼花缭乱，垂涎欲滴。一时间，你争我夺，肆无忌惮，咸阳城陷入了一片混乱。

刘邦本想住进豪华的王宫，过把皇帝瘾。心腹樊哙和张良等告诫他，千万别这样做，免得失掉人心。刘邦从善如流，留下少数士兵保护王宫和财宝，随即还军霸上。

为争取民心，刘邦把关中各县父老乡亲召集起来，郑重地宣布：

> 秦朝法律残暴，让诸位父老乡亲吃尽了苦头，应该全部废除。今天，我和大家约法三章：第一，杀人者偿命；第二，伤人者治罪；第三，偷盗者治罪。

随后，刘邦安排人到咸阳附近的各县去宣布这三条法令。老百姓听了，都热烈拥护，纷纷取来牛羊酒食慰劳刘邦的军队。刘邦依靠约法三章，赢得了老百姓的拥护和支持，最后取得了天下。

这就是著名的“约法三章”典故。它启示后人，建立制度要于事简便，以资遵守。

于事简便，指的是制度要易用、好用，不烦琐、不深奥，简便易行。

## 制度并非多多益善

制度不可缺少，但并非“韩信点兵，多多益善”。制度过滥，往往容易导致“有法等于无法”。

某服装厂近年来扩大规模，工人已有近两百名。家业大了，王老板打算改变过去的盯人管理为制度管理。

他首先制定了员工上下班登记制度，对迟到早退者登记在案，发工资时一并处罚。制度开始起效了，员工按时上下班，却发现有人上班时打瞌睡。

于是，王老板又制定了禁止上班打瞌睡的制度。上班时间没人打瞌睡了，但交头接耳、说东道西的现象又出现了。

很快，关于禁止上班时间相互谈笑的制度出台了。车间里再也听不到员工聊天的声音了，可他又发现少数员工在悄悄干私活儿。

两天后，关于上班时间禁止干私活儿的制度闪亮登场。没人干私活儿了，次品量却又增加了。

王老板连夜颁布了关于重处次品生产者的制度。

一波未平，一波又起。有员工开始自带饭盒，用厂里的电炉加热，王老板赶紧制定禁止用电炉加热的制度；有人上班时把自己的孩子带到厂里，又制定了禁带小孩的制度；有女工上厕所时间过长，又制定了大小便具体时间的制度。

三个月下来，王老板马不停蹄地制定了一百多项制度，都够集结成厚厚的一本书了。但漏子还是天天有……

王老板愁眉苦脸。后来，有人给他出了个主意：按每套衣服提

取加工费，员工想什么时候干都行，厂里只把住质量验收关。

这样一来，生产效率反而飞速提高。那些制度却用不上了。

国学大师钱穆谈到历代政治得失时说，中国政治制度演绎的传统是，一个制度出了毛病，再定一个制度来防止它，相沿日久，一天天繁密化，往往造成前后矛盾。在这个意义上，制度过多过滥，容易成为陷阱。

14世纪，英国哲学家奥卡姆提出了一项简单性原则——奥卡姆剃刀原则。他规定，如果有一组理论都能解释同一件事，则可取的总是最简单的，需要最少假设的那一个。

奥卡姆剃刀出鞘后，剪掉了社会发展的许多枝蔓，推动了人类文明进步：

英国物理学家胡克比牛顿更早提出引力的观点，但在他那里，引力是无法证明的“多、杂、乱”观念堆砌。牛顿剃掉冗余，只留下“一个苹果掉在地上”，并以此作为科学推动的初始点，最终发现了万有引力定律。

200多年后，爱因斯坦剃掉了长在牛顿头上的“荒草”，用单纯的演绎法建立了新的科学体系。

今天，奥卡姆剃刀又向复杂的制度建设发出了挑战。事实上，我们的制度越来越烦琐，规定越来越繁密，但效率却越来越低下。这迫使我们使用“奥卡姆剃刀”，化繁为简，将复杂的事物变简单。

## 于事简便，管用易行

有人戏说，在中国，“制度很忙”。

建立制度要遵循于事简便原则，杜绝以“多”来定指标、验成果，花里胡哨制定出一大堆“制度”。制度繁杂了，谁也记不住，怎么叫人执行？

三一重工体系庞大，因应市场变化的能力却一直颇为强大，公司坚持20余年的早餐会制度功不可没。

三一重工集团早餐会一般由梁稳根主持，每周二举行，一般有2~300人参会。早餐会早上7点30分开始，常规为30分钟，参会高管落座后先抓紧时间吃早餐，然后开会研究问题。

早餐会上，与会人员在一起讨论生产经营中的问题，由梁稳根做出最终决策，并向各部门布置工作。需要审批的报告、方案、工作计划，以及必须由梁稳根签字的合同、票据等，都必须在早餐会上提交，原则上不直接递交董事长办公室。各部门还要对这些呈批文件逐一解说，梁稳根则当场对这些文件进行批复。

董事长办公室的文字秘书负责记录早餐会内容，当日上午提交会议纪要，梁稳根签发后，1小时内以邮件形式发送至与会人员及相关领导。

早餐会制度对推动三一重工的发展功不可没，是因为于事简便、管用易行。例如，前一天客户机器有故障，当天三一重工就把零件给客户空运过去。

制度建设要于事简便、于事有效。“三大纪律、八项注意”，除去标点一共就61个字，简单易记，便于执行，几十年来一直是子弟兵的铁则。2015年10月新修订的《中国共产党廉洁自律准则》共8条300字左右，要言不烦，一目了然，易知易行。

王安石指出：“尧舜所为，至简而不烦，至要而不迂，至易而不难。”好制度必定简洁，易于执行。建立制度要避开“制度陷阱”，力求于事简便。

# 制度要强化刚性约束力

两个果园的门口，分别写着“严禁入内摘果”和“原则上不准摘果”。果子成熟之时，前者硕果满园，后者所剩无几。这个案例的启示在于：好的制度必然具有刚性约束力。

## 罗斯福连任四届：缘自制度刚性约束力不足

1787年美国宪法规定，总统任期为4年，连任无限制。美国首位总统华盛顿拒绝终身制，开创了总统任期不超过两届的先例。美国总统至多连任两届的先例，成了一条不成文的制度。

不成文制度的刚性约束力毕竟有限，后来罗斯福就突破了这个制度。

罗斯福在第一任期内政绩斐然。在一片赞扬声中，罗斯福迎来了1936年大选，并众望所归地连任总统。

在第二个总统任期里，罗斯福进一步解决美国国内经济复苏问题，并加强了外交措施。

1940年7月，民主党人在芝加哥举行总统提名会议。当写有罗斯福作为候选人的名单提交给大会的时候，整个会场乱作一团，代表们以嘘声和喝倒彩声表示强烈反对。

罗斯福夫人立即从纽约飞往芝加哥，在会内会外发表讲话说：“现在不是通常时期，而是战争迫近的非常时期，除了人们可以为整个国家利益做些什么这样的问题之外，人们不应为其他任何

问题进行争吵。”

罗斯福夫人的话打动了代表们的心。罗斯福打破了美国“国父”华盛顿总统确立的传统，第三次当选为美国总统。

1944年，第二次世界大战到了最紧要的关头，美国的总统大选也同时迫近。美国舆论普遍认为，关键时刻行政首脑不宜更替。1944年11月17日，罗斯福再次以53%的得票率第四次当选为美国总统。在这一任期里，罗斯福只担任了73天总统职务就在佐治亚州与世长辞了。

这样，富兰克林·罗斯福连任了四届总统，是第一位任期超过两届、打破华盛顿先例的总统。

美国人惊醒过来了，他们发现，面对权力的贪恋，连任不超过两届的不成文制度缺乏刚性约束力。

制度如果像弹簧一样伸缩自如，就容易成为摆设。美国国会通过宪法修正案，明确规定总统连任不得超过两届，强化了制度的刚性约束力。

## 刚性不足，制度失去应有的约束作用

刚性约束指不能改变或通融的约束，即硬约束。制度刚性不足、柔性有余，就会失去应有的约束作用，甚至成了少数人谋取私利的工具和借口。

清朝的省级政府一般有巡抚、布政使、按察使，巡抚说了算。不过，清朝有总督一职，负责一省或几省政务，地位在巡抚之上。关于总督、巡抚两者职责的制度，却缺乏刚性约束。

清末，游百川担任广东布政使时，遇到潮州知府出缺。巡抚给他递了一张条子，举荐某某人，游百川就上报拟任命某某人为潮州知府。可是，驻扎在广州的两广总督张之洞也给游百川递了一张条子，举荐另一个人担任潮州知府。因为游百川许诺巡抚在先，所以就把张之洞的条子压下来不办。

张之洞知道后大怒，即日传见游百川，厉声责备："你竟敢藐视我而献媚巡抚，难道是有恃无恐？"

游百川回答："卑职何恃之有？只因为原有的制度规定总督负责军事、巡抚负责行政，卑职这是按制度办理。"

张之洞更生气了："你说的原有的制度，哪儿来的？赶紧找来告诉我，我从此也好不问行政，安心军事。"

游百川害怕了，赶回衙门翻阅《会典》等制度档案。遗憾的是，总督和巡抚的职权划分不明晰，没有白纸黑字的制度。虽然游百川说的确实是通行的惯例，但他找不出明确刚性的规定来。强悍的张之洞步步紧逼，不依不饶，天天派人催问游百川的"制度"。游百川最后忧郁吐血，只好因病辞官。

这个案例启示我们：建立制度绝不能要求不明、权责不清、约束不严。如果制度建设缺乏刚性约束，就容易沦为"橡皮泥"、"稻草人"——让人肆意解释、随意变形、任意改造，给执行留有想象的空间、提供逃避的借口。

## 强化刚性，使制度真正成为硬约束

怎样才能把权力关进制度的笼子，而不是任由权力"玩弄"制度呢？我们的答案是：建立制度时，要强化刚性约束力。

可喜的是，党的十八大以来的建章立制，十分注重强化制度的刚性

约束力。对中央八项规定，习近平总书记指出：

> “规定就是规定，不加‘试行’两字，就是要表明一个坚决的态度，表明这个规定是刚性的。”（《论群众路线——重要论述摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社2013年版第124页）

八项规定关于改进调查研究规定：不张贴悬挂标语横幅，不安排群众迎送，不铺设迎宾地毯，不摆放花草，不安排宴请，都是刚性约束的规定。

> 2013年在全国“两会”上，李克强总理曾“约法三章”，其中一条就是“本届政府任期内，政府性的楼堂馆所一律不得新建”。同年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》，要求5年内各级党政机关一律不得以任何形式和理由新建楼堂馆所。

“一律不得”，为治理楼堂馆所画出了一条红线，这样的红线就是制度的刚性约束。

制度建设既要设置“高压线”，还要让“高压线”通上“电”，使制度真正成为硬约束。

# 避免制度打架

## 都是“上面的”规定，到底谁说了算？

国家实施“单独二孩”政策后，不少夫妻想再生一个孩子。

郑州市民崔先生是独生子，有一个6岁的女儿。得知河南“单独二孩”政策落地，35岁的他想和妻子再生一个孩子。

2014年7月初，他去社区咨询申领“二孩生育证”的相关程序。社区工作人员告诉他，需要先把以前领的独生子女奖励费退回。

7月11日，崔先生到银行，退回了这几年领到的独生子女父母奖励费共计1 200元，收款单位户名为郑州市某区财政局。

崔先生想不通：以前响应政府的号召，才享受了这个待遇；政策放开后，他们没有违反政策，为啥要把奖励收回？他认为，钱虽然不多，但这样做“不合适”。

崔先生的遭遇，暴露了相关制度在“打架”。

［相关规章］

2014年1月8日，国家卫计委下发《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于调整完善生育政策的意见〉的通知》要求：“单独夫妇申请再生育的，应当注销其《独生子女父母光荣证》，停止继续享受独生子女父母奖励优惠待遇，此前已经享受的不再退还。”

2014年6月新修订的《河南省人口与计划生育条例》第二十条规

定："批准生育的签订计划生育合同书，退回《独生子女父母光荣证》和已领取的独生子女父母奖励费和其他奖励，发给生育证。"

按照国家部委通知，独生子女父母奖励费不必退还；按照河南省的人口与计划生育条例，需要退回。此事一度成为网民议论的热点，媒体和党政机关也纷纷发表自己的意见。

事实上，制度有了，规定却不完全一致，有的甚至在"打架"，这种情况在现实中经常可见。用群众的话说，都是"上面的"规定，到底谁说了算？

2014年12月10日，河南省人大常委会法工委首次就此进行正面回应：退与不退，这要视当事人的情况而定。"双独二孩"、"单独二孩"分别以2011年11月25日、2014年6月3日两个时间点为界限，在此之前领取的奖励费不用退；在此之后、办二孩生育证之前领取的奖励费，得退。

河南省人大常委会法工委指出："这与国家卫计委的规定并不矛盾，并且兼顾了合法与合理的统一、国情和民意的统一。"

## 强化清理，及时消除制度冲突

制度体系的协调统一，既是制度建设的基本要求，也是制度得到一致遵守的重要前提。

越来越繁密的制度积累，往往造成前后矛盾、左右冲突。制度清理，是避免钱穆先生所说"制度陷阱"的关键环节。

齐鲁石化橡胶厂建厂40多年来，先后确立了90余项规章制度，

为企业发展发挥了重要作用。然而，随着企业不断发展壮大，一些制度内容繁杂冗长，职责交叉重叠，已难以与企业发展战略要求同步。

针对现实情况，该厂在制度改革上大胆推陈出新。从2010年开始，用了3年多的时间对企业规章制度先后进行了两次梳理，通过合并、废止、修订，使各项规章制度更加科学、规范、统一，岗位职责、权限关系更加明确清晰，再经过民主讨论通过，最终形成了37项规章制度。

齐鲁石化橡胶厂的做法告诉我们，制度建设要与企业发展同步，及时进行清理。

要解决制度之间交叉重复、冲突打架的问题，需要建立制度清理机制。对已有的制度进行“翻箱倒柜”式的清理，在摸清制度“家底”的基础上，该废止的废止，该修改的修改，使制度建设更加科学、规范、统一。

习近平总书记指出：“对已有相关制度进行梳理，经实践检验行之有效、群众认可的，要予以重申，继续坚持、抓好落实，严肃纪律，形成刚性约束；不适应新形势新任务要求的，该修改完善的就修改完善，该废止的就废止，该制定新的就制定新的。”（《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版第68页）

制度清理，为制度建设安装了自检程序，定期或随机、全面或专项、一般或专业，时时过滤、处处整理、妥善处置，将永葆制度体系的生机与活力。

# 给人性套上制度的笼子

人的一半是天使，一半是魔鬼。恩格斯说：“人来源于动物界这一事实已经决定人永远不能完全摆脱兽性，所以问题永远只能在于摆脱的多些还是少些，在于兽性或人性的程度上的差异。”

## 公地悲剧：人性缺乏制度约束

一块公共草地由一群牧羊人共同拥有。为确保自己的收益最大化，每个牧羊人都尽量扩大自己的羊群。

尽管每个人都知道草地可以承载羊的数量有限，但谁也不愿意自觉地减少羊群数量。最后，牧场被过度使用，草地状况迅速恶化。

这就是英国学者加勒特·哈丁提出的著名的“公地悲剧”假设。

哈丁向人们揭示了：在缺乏制度约束下，由于人的自利性，公共资源被破坏、整体利益被削减的可悲结局。

“夫凡人之情，见利莫能勿就，见害莫能勿避。”下面这个故事，从另一个侧面说明了人的自利性：

> 据说盗墓一般要两个人，比如打一个洞，其中一人下去取珠宝玉器，另一人在上面用绳子将对方拉上来。一开始，经常发生拉绳人见财起意抛弃下面同伙而去的事。后来演变为盗墓团伙以父子居多，但也发生了儿子扔下墓里亲爹的事。最后形成行规：儿子下去取货，父亲在上面拉绳子，就再没出现过把人落在墓坑的事。

如果这算是制度建设的鼻祖，那么不妨以贼为师。德国学者米夏埃尔·兰德曼指出：完美性与腐败性均等地包含在人性之中。

## 制度建设要善于顺应人性

“应把每个人都视为无赖——在他的全部行动中，除了谋求一己私利外，别无其他目的。”这是英国著名学者大卫·休谟的“无赖”假设，它是制度建设的重要法则。

> 第二次世界大战中期，降落伞的安全性能不佳。在厂商的努力下，合格率逐步提升到99.9%，而美国军方要求降落伞的合格率必须达到100%。
>
> 对此，厂商不以为然。他们认为，能够达到这个程度已接近完美，任何产品都不可能达到绝对的100%的合格率，除非奇迹出现。
>
> 99.9%的合格率，就意味着1 000个伞兵中，有1个因为产品质量问题在跳伞中送命，这显然会影响伞兵们的士气。
>
> 后来，美国军方改变了检查产品质量的制度，决定从厂商前一周交货的降落伞中随机挑出一个，让厂商装备上身，然后亲自从飞机上跳下。这个制度实施后，奇迹出现了，降落伞的合格率立刻达到了100%。

美国军方通过改变降落伞质量检查制度，使得厂商的生命安全与降落伞的质量休戚相关，从而促使厂方把产品合格率提高到100%。

这样的制度设计深刻洞察人性的幽暗，假定人为“无赖”，用制度钳制了人性中“恶”的一面。

# 给人性套上制度的笼子

每个人实际上都有自利性的倾向，这种自利性如果不用制度加以制约，就会像俗话所说的“烧掉大家的房子来煮自己的一个鸡蛋”。

2013年11月25日，新闻网站华声在线刊登的《老太发毒誓，人性复杂呼吁制度的完善》一文很有启示：

> 四川达州“3名儿童扶老太反被讹”一事还没完……
>
> 今天我们都认识到“扶不扶老人”这个问题需要更多地借助司法途径来解决，而不是仅仅停留于道德宣教，但法律也不是万能的，不是每一起“扶老人”事件都可以查明真相、厘清责任，由法律做出公平的裁决……
>
> 人类深知人性的复杂，人性中总有一些靠个人难以克服的弱点，这些弱点在某种条件下有可能被放大而危及公共利益，因此需要制度来规训，制度同时也承担着激发人心向善的任务。

“扶老人反被讹”现象折射出：人性如同一辆爬坡的车，向下是从恶，向上是从善；从恶容易但并不必然从恶，总有理想、信念和制度来驾驭人性。

制度就像河堤，有河堤则可用河水灌溉良田，无河堤则河水泛滥，就会给社会带来灾难。

社会制度的完善可以最大限度地激发人性中向善的力量。制度的“笼子”套住人性，人类才会朝着文明、善良的方向前行。

# 布拉特辞职：从足球反腐看制度变迁

北京时间2015年6月3日凌晨，布拉特胜选不到一周却突然召开新闻发布会——宣布将辞去国际足联主席一职。

在崇尚理性的德意志，也曾发生过令人发指的足球腐败，演绎了一场足球界制度反腐的时代剧。

## 记者见证国脚索贿

1971年6月1日深夜，德国《图片报》记者布雷姆泽突然接到老朋友卡内拉斯——奥芬巴赫踢球者俱乐部主席的电话，对方自称遭到威胁，希望布雷姆泽能去他家里见证敲诈过程。

次日中午11点，布雷姆泽走进卡内拉斯的别墅，守候在电话机前。11个小时后，布雷姆泽对足球圈纯洁无瑕的信念被彻底摧毁。

他亲耳听到国脚帕茨克与芒利茨向卡内拉斯索贿。帕茨克威胁卡内拉斯，若不提供现金，就要故意输给踢球者的保级竞争对手比勒费尔德；芒利茨则诱惑卡内拉斯，如果给他贿赂，他将让自己的球队科隆队故意输球，帮助踢球者队在末轮比赛中获胜。

布雷姆泽回忆道："帕茨克要求找卡内拉斯拿走14万马克，芒利茨则开价10万马克。"

5天后（6月6日），卡内拉斯把德国足协主席、国家队主教练等大批足球要员以及一些主流媒体的记者请到家中做客，庆祝他的五十大

寿。

当大家赶到时，发现等待他们的不是盛宴大餐，而是一台录音机。播放键被按了下去，播放的是卡内拉斯和一些德甲球员讨价还价打假球的对话。

真凭实据摆在那里，德国足协被迫采取行动进行调查。结果发现，来自7个德甲俱乐部的50多名球员、2名教练和6名俱乐部官员参与打假球。几乎所有德甲俱乐部的账目都不干净。

这些涉案人员，绝大多数被终身禁止从事足球活动，其中包括卡拉内斯本人，因为他也曾行贿对手故意输球。

## 德国足球反腐的成功之道

德国足球腐败的根源在于制度，不合理的制度迫使德国足球走向了集体腐败。

那时，为了确保职业联赛各队实力不会强弱悬殊太大，德国足协出台了“转会费封顶”和“球员工资封顶”制度，每笔转会费不可超过5万德国马克[注]，球员最高工资每月只有1 200德国马克，约合德国一个普通工人月工资的四倍。

如果一旦球队从德甲降级，将直接被贬进业余联赛，球员将失去职业球员资格，变为业余球员，被迫再谋生路。

“人为财死，鸟为食亡。”如此恶劣的生存环境逼迫德甲球员铤而走险，通过打假球等非法手段赚钱。当时德甲俱乐部大多都很富有，5万德国马克的最高转会费成为他们想方设法甩掉的枷锁。

一些“作奸犯科”之徒从一定意义上说，是这些不合理制度的牺牲品。

爆出集体腐败丑闻后，德国足协废除了“转会费封顶”和“工资封顶”制度，成立了德国乙级职业联赛，保证德甲降级队球员的职业生涯能继续。此后，德国足球再也没有出现过大规模的集体腐败行为。

哲学家赫拉克利特说：“人不能两次踏进同一条河流。”德国足球反腐的成功之道，就是及时对滞后现实的制度进行变迁。

## 制度变迁只有进行时，没有完成时

古人云，法者天下之公器，变者天下之公理也。制度变迁是常态，是制度存在的基本方式。

制度变迁主要有两种形式：

**激进式制度变迁。**激进式制度变迁是指制度的变迁迅速地发生在很短的时间内，这种变迁模式的理论也被新制度主义者称为“大爆炸”理论。

1978年11月24日，安徽省凤阳县小岗村村民严宏昌吃过晚饭，来到村民们聚会的“据点”——严立华家。在这个初冬的夜晚，在煤油灯光中，高中文化的严宏昌在一张白纸上写下“保证书”：

“我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户的全年上交和公粮。不在（再）向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部作（坐）牢刹（杀）头也干（甘）心，大家社员也保证把我们的小孩养活到十八岁。”

严宏昌把自己的名字写在最上面，下面依次是其他19户户主的

名字。他和严立学、韩国云在自己的名字上盖了章，到场的另外15人在自己的姓名上按了手印。外出讨饭的关友德的手印由叔叔关庭珠代按；严国昌的手印由其儿子严立坤代按。

1978年，这个勇敢的甚至是伟大的壮举，真是冒天下之大不韪。换言之，小岗村当时实行“家庭联产承包责任制”是激进的制度变迁。

**渐进式制度变迁。**渐进式制度变迁是指制度的变迁在较长的时间内以缓慢的方式发生。人类历史上，渐进式的制度变迁比比皆是。

《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）从最初起草到2007年3月十届全国人大五次会议通过，经历了长达13年的时间，创下中国人大立法史上的新纪录。

《物权法》起草动议于20世纪90年代初；2002年12月，其一审稿作为民法草案的一部分，提交人大常委会进行初次审议；以后4年间历经6次审议，并且伴随数次《物权法》是姓“社”还是姓“资”、《物权法》是否“挑战”《宪法》、《物权法》是保护既得利益还是保护弱势群体等一系列全社会范围的大讨论。

《物权法》的产生过程如此特殊，它是我国渐进式制度变迁的一个经典案例。

制度随着时间的推移而改变，制度变迁永远在路上。

从高调胜选到突然辞职，布拉特离开国际足联主席的宝座，将如何推动国际足球制度变迁？

让我们拭目以待。

习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，

就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规。”（《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版第25页）

1. 2002年1月1日，欧元正式在欧洲使用，马克退出历史舞台。——编者注

# 制度变迁：小人物与大角色

## 吉迪恩规则

1961年，一位名叫吉迪恩的中年人，因涉嫌闯入美国佛罗里达州一家台球厅盗窃而被捕。

6月，佛罗里达州地方法院开庭审理吉迪恩案。开庭前，法官按照惯例询问原告和被告，是否已做好出庭准备。

吉迪恩回答说，他一贫如洗，无钱请律师，所以毫无准备，要求提供一位免费律师。

法官回答说，州法院只为那些被控犯有死罪的穷人提供免费律师，由于目前控方对被告的指控与死罪相去甚远，不能向他提供免费律师。

吉迪恩是一个白人穷汉，只有初中文化水平，但他偶尔也翻翻报纸，对联邦最高法院的一些著名判例略有耳闻。于是，他鼓起勇气对法官说，联邦最高法院已有规定，像他这种类型的被告人有权得到免费律师的帮助。

法官没搭理他的质问，将法槌重重敲下，宣布审判正式开始。

由于缺乏良好的教育，吉迪恩的自我辩护粗糙而缺乏技巧，有理说不出。最终，法院一审判处吉迪恩5年监禁。

吉迪恩，一个曾经犯过四次重罪，大半辈子在狱中度过的人，对这个审判结果会习以为常吗？

出乎人们意料的是，在监狱里，吉迪恩用监狱提供的铅笔和纸，“像个小学生一样仿照印刷字体，一丝不苟地”书写上诉申请，要求州最高法院审查该案。

吉迪恩声称，美国宪法第六条修正案规定，被告人在法庭受审时有权请律师为其辩护，而他本人却因贫困被地方法院无理剥夺了获得律师帮助的权利，并遭受不公正的判决。

就这样，凭着对美国宪法的信仰，吉迪恩吹响了为贫穷被告捍卫其律师帮助权的号角。

1963年，美国最高法院在“吉迪恩诉温莱德案”的判决中确立了“吉迪恩规则”：各州法院应为被控犯有刑事重罪的贫穷被告人免费提供辩护律师。

在该案的判决书中，大法官指出：“在我们对抗制的刑事司法体制当中，任何一个被拖入审判而又无力聘请律师的被告，在没有律师帮助的情况之下，都不可能获得公平的审判……在刑事案件中，律师是一种必需品而不是奢侈品。”

美国前司法部长肯尼迪则感慨道：

> 如果一个身份卑微的、名叫吉迪恩的罪犯，没有坐在他的监狱单间里，用一支铅笔在一张纸上写了一封给最高法院的信，美国庞大的法律机器本来会不受干扰地继续运转。但吉迪恩的确写了那封信，而美国法律史的整个过程都为之改变。

在确立“吉迪恩规则”的过程中，吉迪恩这个小人物在制度变迁中扮演了大角色。

# 民众在制度变迁中的作用

吉迪恩的故事告诉我们，民众的参与可以推动社会选择更优的制度。

民众对制度变迁的作用，可以用恩格斯的话得到很好的解释："历史是这样创造的：最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的。"

近年来，我国也不断出现因发生在普通民众身上的个案，而引发的制度变迁。

2009年11月13日清晨，最受关注的强拆事件在西部某城市上演。

站在屋顶一角的唐福珍往身上浇汽油。第一次动作尚和缓，但拆迁方无所谓，继续拆迁行动。

唐福珍开始第二次往身上浇汽油，她拿着桶，高高举到头顶，然后从头上往下倒。拆迁方仍不理会，他们手拿铁棍，将玻璃敲得粉碎，把防盗门也给撬了，攻到了屋顶，唐福珍的亲人与拆迁者发生冲突，不少人被打得满脸是血。

第三次，唐福珍搬着汽油桶从头一淋而下，之后把桶摔出好远，然后点着打火机，一道火光顿时腾空而起，传来"啊"的一声凄切惨叫。

唐福珍在医院里痛苦挣扎16天后离开了人世。

唐福珍点燃自己的那一幕，刺痛了人们的神经。经媒体报道后，引起了人们对拆迁及拆迁条例修改的广泛关注和讨论。北京大学五位教授随即上书全国人大常委会，要求对《城市房屋拆迁管理条例》进行违宪审查。

2011年1月21日，时任国务院总理温家宝签署国务院第590号令，《国有土地上房屋征收与补偿条例》公布并施行，国务院2001年6月13日公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。

唐福珍的死，撼动了过时的《城市房屋拆迁管理条例》，悲剧性的个案最终推动了拆迁制度的进步。

历史的创造者是人民群众而不是少数英雄人物，是人民群众推动着制度的变迁。只有让最广大的人民群众充当主体，制度变迁才能真正突破、真正完善。

# 制度变迁呼唤杰出人物

历史告诉我们，制度变迁需要杰出人物的推动。新加坡的制度变迁和李光耀分不开，中国改革开放以来的制度变迁和邓小平分不开。

## 拿破仑和他的民法典

享有“马背上的世界精神”盛誉的拿破仑，由于滑铁卢战役最后成了军事上的失败者，又由于《法国民法典》成了制度变迁史上的胜利者。

1799年，通过政变刚掌握政权的拿破仑怀着“作为一个伟大立法者”的雄心，开始编纂法国民法典。翌年，他成立了由四名委员组成的“民法起草委员会”，并要求必须在11个月内完成起草任务。

在起草法典的过程中，拿破仑倾注了大量心血。在参政院审议起草委员会草案的102次会议中，他至少57次作为大会主席发挥重要作用。正如法学家索雷尔所指出的，在参政院的所有人中，“就一针见血点出问题要害的能力、观点的恰如其分以及辩论的有力而言，拿破仑是无与伦比的”。

拿破仑深知，同欧洲封建同盟的殊死搏斗不仅要靠军事力量，更要靠法律制度这个无比锐利的武器。军队打到哪里，他就把这部法典带到哪里。

一种新制度的确立首先表现为代表这种新制度的杰出人物的权威。拿破仑正是通过这部法典，把资本主义制度推向了欧洲。

他临终前感慨地说：“我一生40次战争胜利的荣耀，被滑铁卢一战就抹去了，但我有一件功绩是永垂不朽的，这就是我的法典。”

## 高考制度与邓小平

恢复高考制度，必须废除推荐工农兵上大学制度。这是块坚冰，当时没人敢站出来打破。时代呼唤杰出人物的出现，这时，邓小平勇敢地站出来，打破了这块制度坚冰。

1977年8月4日，邓小平在北京主持召开了科学和教育工作座谈会。会上，武汉大学一位教授和其他科学家踊跃发言，一致建议国务院恢复高考制度。

邓小平听了大家的发言，一锤定音地说：“今年就要下决心恢复从高中毕业生中直接招考大学生，不要再搞群众推荐。”

座谈会结束后，由于许多人还被“左”的思想所束缚，对恢复高考制度的争论十分激烈，高考招生制度改革也陷入徘徊状态。

关键时刻，邓小平又说话了。9月19日，邓小平在同教育部负责同志谈话时说：“教育部首要的问题是要思想一致。赞成中央方针的，就干；不赞成的，就改行。”看来，不转变思想就要换人了。

就在这次谈话后不久，10月12日，国务院批转了《关于1977年高等学校招生工作的意见》，恢复高考的决策尘埃落定。

1977年冬，关闭了11年之久的中国高考大门再次向莘莘学子敞开。570万从农村、工厂、部队一路风尘赶来的考生参加了当年高考。

高考制度的变迁，成了国家和时代的拐点。

制度变迁呼唤杰出人物，杰出人物并不是盲目地、冲动地推进制度变迁，而是靠丰富的知识、超人的智慧、巨大的威信来推进制度变迁。

## 杰出人物推动制度变迁

1972年，诺贝尔奖获得者肯尼斯·阿罗的研究表明，“不可能产生出一种社会福利函数来保证产生一项政策，去依次满足社会所有成员的偏好。解决问题的唯一出路是，通过某个占支配地位的行动者的权威去强制性地做出决策。”

这方面一个典型的例子便是，英国前首相撒切尔夫人重塑英国制度。

> 撒切尔被冠以“铁娘子”称号，不仅在于其在外交和军事上采取的强硬政策，更是因为她在内政特别是经济制度上实施了一系列个性鲜明的改革举措，包括：削弱工会对经济社会的垄断力量，使得劳动力市场更加灵活高效；对国有企业实行全面私有化，注重经济体的长期效率。

韦伯称，任何社会都存在统治的结构，每种统治结构类型都有其相应的合法性原则，这个原则要么是理性的规则，要么是个人的权威。

如今的中国正处于为实现中华民族伟大复兴而奋斗的时代。在这样一个破旧立新、时代交替的时刻，需要一个魄力与使命感并存、坚毅与睿智兼具的新政治领袖式人物的出现，引领这个曾经几度辉煌的东方之国，在历史的又一个转折关口走向自己新的梦想。

> 党的十八大以来，习近平总书记带领全党全国各族人民，坚持道路自信、理论自信、制度自信，完善和发展中国特色社会主义制

度，推进国家治理体系和治理能力现代化，全面吹响了向第五个现代化进军的号角。

# 路径依赖：制度的惯性定律

制度一旦走上某一条路径，惯性力量会使这一路径不断强化，这就是制度变迁的路径依赖。

## 猴子为什么不再拿香蕉

先来看一个关于路径依赖的著名实验：

实验人员将5只猴子关在同一个笼子里，笼中挂了一串香蕉，还安装了喷水装置。只要猴子去拿香蕉，立即喷出来的高压水会让猴子痛不欲生。

第一只猴子去拿香蕉，结果所有猴子都被高压水喷射，猴子们很惊恐。后来发现，无论是几只猴子去拿香蕉，所有猴子都会受到高压水的严厉惩罚。实践让猴子们达成共识：别去动香蕉，否则后果很严重。

实验人员把一只猴子放出来，换进去一只新猴子A。A不懂这里的"规矩"，看到香蕉便马上去拿，结果被其他猴子猛揍。A试了几次，每次都被暴打，便开始遵守"不动香蕉"的规矩。

实验人员又放出一只猴子，换上新猴子B。B看到香蕉，立马去拿，结果也被围攻，其中A打得特别用力。B饱尝几次暴打后，也开始遵守"不动香蕉"的规矩。

实验人员如此反复。最后，笼子里全是新的猴子，但没有猴子敢再去碰香蕉。"不动香蕉"的规矩沿袭下来了，这是路径依赖的结果。

路径依赖是人类思想史上关于方法论的一个重要贡献。1993年，诺斯凭借路径依赖等理论获得诺贝尔经济学奖。

诺斯指出，“路径依赖”的实质是，制度变迁一旦走上了某一条路径，以后的变迁会朝这一路径方向不断自我强化。

## 马屁股如何决定火箭助推器的宽度

诺斯说：“历史表明，人们过去做出的选择决定了其现在可能的选择。”这方面一个广为流传的例证是，现代铁路两条铁轨之间的标准距离。

现代铁路两条铁轨之间的标准距离是多少？——4英尺8.5英寸。为什么？

原来，早期的铁路是由建电车的人所设计的，而4英尺8.5英寸正是电车的轮距标准。

电车的标准又是从哪里来的呢？最先造电车的人以前是造马车的，沿用了马车轮距标准。

马车又为什么用这个轮距标准呢？因为英国马路辙迹的宽度是4英尺8.5英寸。如果马车用其他轮距，它的轮子很快会在英国的老路上撞坏。

这些辙迹又是从何而来的呢？从古罗马人那里来的。整个欧洲，包括英国的长途老路都是由罗马人为其军队所铺设的，4英尺8.5英寸正是罗马战车的宽度。

罗马人为什么以此作为战车的轮距宽度呢？因为，这是牵引一辆战车的两匹马屁股的宽度。

故事到这里还没有结束。美国航天飞机燃料箱两旁配有两个火箭推进器。这些推进器造好后，需要用火车运送，路上要过一些隧道。隧道的宽度只比火车轨道宽一点，因此火箭助推器的宽度是由铁轨的宽度所决定的。

最后的结论是：美国航天飞机火箭助推器的宽度，由两匹马屁股的宽度决定。

只要用“路径依赖”原理来观察火箭助推器的宽度，就会读懂诺斯所说的“人们过去做出的选择，决定了其现在可能的选择”。

## 不可低估惯性的力量

“路径依赖”类似物理学中的“惯性”，只要制度进入某一路径，无论是“好”还是“坏”，都会产生依赖。

不好的路径会起到负反馈的作用，就如厄运循环，事业可能会被锁定在某种无效率的状态下而导致停滞不前。

2014年6月4日《经济观察报》这则报道可算是一个例证：

近20年来，油田子女回大庆就业，已经成为惯例。这就像一个自循环的系统，每年招工政策可能有微小调整，条件有时松一点，有时紧一点，岗位有时好一点，有时差一点，但不管怎么变，子女都能回油田工作。

延续多年的就业政策今年有了根本性的调整。根据中石油集团的新政策，2014年毕业的大学生只有一本和石油类主体专业二本的职工子女可以马上签约，石油类主体专业三本和通用专业二本、三本子女毕业生不能直接签约。这些不能签约的职工子女要参加综合

素质测评考试。

得知孩子稳定的工作前途将落空，没有任何思想准备的职工还是控制不住自己的情绪。千余名职工在清明节后，聚集在大庆油田公司总部表达不满。他们连续几天聚集在大庆油田公司办公楼前，要求给出说法。

大庆油田公司一位处长表示，家长们还是寄望于油田。路径依赖惯了，突然改变接受不了。

好的路径会起到正反馈的作用，通过惯性和冲力，形成良性互动。

党中央、国务院对各领域专家和人才十分关心。1987年，中央首次邀请各领域专家到北戴河休假之后，北戴河休假成为一项制度性安排。

2014年8月的一天，长城脚下、山海关前，中科院寒区旱区环境与工程研究所研究员、中科院院士秦大河的老伴，在留影时坚持要从轮椅上站起来，为两人第一次的休假之旅拍下一张完美的合照。

与秦大河一样，参加2014年休假活动的专家中，很多人是第一次圆了与家人共同休假的愿望，甚至是第一次有机会放下手中的工作享受一个完整的假期。

大海的无垠，开阔了专家们的胸襟；大海的澎湃，坚定了专家们的信念。邀请专家到北戴河休假，体现了党和国家对专家人才的关心重视，这是好的路径依赖起到正反馈作用的有力证明。

历史无从割裂，无中不能生有。制度变迁总是历史惯性、环境约束和人类理性共同作用的结果。我们要正确认识路径依赖，选择好的制度变迁路径，适时调整路径方向，避免陷入制度锁定状态。

# 第4章
# 制度不是“稻草人”

# “子虞电”：制度的生命力在于执行

——制度不是“橡皮泥”、“稻草人”

一项制度如果只是写在纸上，却并不执行或者难以执行，就像纸上谈兵、画饼充饥。

## “子虞电”：别出心裁建立的请示报告制度

有一次，刘伯承和一位高级干部聊天时讲了这么一件事：

> 1949年刚解放时，我们六个军区的司令员一起去看望毛主席。当时我想，毛主席可能要鼓励我们几句。
>
> 可没有想到，毛主席开头就说：“你们这些人要守规矩，听指挥啊，不然我就从你们几个人开刀。”
>
> 我听了以后，心里直打鼓：毛主席要求多么严格啊！

其实，这远不是毛泽东最早防备方面大员“尾大不掉”之举。解放战争中建立的请示报告制度，就是他别出心裁、未雨绸缪的举措之一。

在战争环境中，“将在外，军令有所不受”的氛围，逐渐让一些地方、一些部队养成了对上级“事前不请示、事后不报告”的习惯，严重影响了中央的统一领导。

为解决多年来的松散问题，1948年1月7日，中共中央发出由毛泽东

起草的《关于建立报告制度》的党内指示，要求：

> 从今年起，各中央局和分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳），每两个月向中央和中央主席做一次综合报告和请示。
>
> 这就是著名的“子虞电”（子代表发报月份1月，虞代表发报日子7日），它标志着党内请示报告制度的建立。

毛泽东有句名言：“世界上怕就怕‘认真’二字，共产党人就最讲认真。”

中共中央《关于建立报告制度》下达六个月后，按理应该已有三次报告，但当时主持东北全面工作的林彪，却一次也没动笔。

此风不可长，该敲山震虎了！

1948年8月15日，毛泽东以中央名义给林彪发了一封两千字的长电报，严厉批评他不按规定向中央和中央主席做综合性报告，“使我们完全不了解你们在这件事上何以采取这样的敷衍态度”。

毛泽东毫不留情地说：“今年5月、7月两次催你们，你们不声明理由，近日再催，你们才声明是‘常委各同志均极忙碌，事实上只各顾自己所分的工作，并皆对各部门的工作难求得全部了解，对做全貌的报告遂感困难’，‘缺乏向中央做综合性报告的材料来源’，等等。”

毛泽东严肃地指出：“这些理由是不能成立的。”

正是有了严格执行，确保了各地领导按时向党中央、毛主席报告。也正是有了严格执行，“子虞电”成为党的历史上制度建设的成功范例之一。

# 官员失联：“子虞电”哪儿去了？

据媒体报道：2014年10月6日下午，河南洛阳失联副市长郭宜品于长沙一出租屋内被捕。周围的邻居说，从楼梯间出来时，郭宜品一瘸一拐，身穿白色格子睡衣，脚穿黑色布鞋，头发凌乱，被两名便衣搀扶着。

大概两个月前的一个傍晚，刚到长沙的郭宜品想在马王堆附近租房，他在电话中对房东肖女士说：“我不知道怎么走，找辆车来接我。”

肖女士第一次碰到这样租房的，觉得既生气又好笑。她不知道，这个一米七左右，微胖且其貌不扬的男人，会是一位副市长。以往，专车接送对郭来说是再平常不过的事。

2014年7月底，郭宜品以给母亲看病为由向洛阳市有关部门请假获批后，关闭了手机。7月30日，洛阳市政府办几个干部询问郭母病情，给他打电话，但他的手机无法接通。

2014年8月初，洛阳市有关部门发现，郭并没有带母亲去北京看病。

郭副市长去哪儿了？为何不向组织报告？背后有何隐情？

公开资料显示，生于1962年的郭宜品，先后在洛阳市洛宁县、栾川县和伊川县任职，2009年至2014年担任伊川县委书记，2014年2月任洛阳市副市长，分管洛阳市安监局、煤炭局、环保局等部门。

郭宜品从4月份履职到失联，时间不足半年。

失踪两个多月的郭宜品终于现身，令人愕然。因为他完全无视干部管理的请示报告制度。

官员失联早已不是个例，20世纪90年代，江西省原副省长胡长清从昆明世博会会场消失，难寻踪迹。后来，辽宁凤城市原市委书记王国强、深圳市南山区政协原主席温玲、贵州省交通厅原厅长卢万里等官员纷纷失联。

面对多起官员失联事件，我们不禁要问："子虞电"哪里去了？

## "子虞电"的生命：制度贵在执行

请示报告制度是党的一项重要制度。但一段时间以来，请示报告制度在一些地方、单位执行得并不好。有的党员干部目无组织，不遵守请示报告制度，悄悄离开辖区，甚至跑到千里之外，还有的跑出了国门。

> 习近平总书记指出："当前，在请示报告制度方面存在不少问题。有的干部目无组织，干了什么、人跑到哪里去了，组织上都不知道，泥牛入海无消息。有事要找他，众里寻他千百度，颇费周折。孔子说'游必有方'，我们的领导干部特别是高级干部要是连这一条都做不到，那就成问题了。对不请示报告的干部，党组织要格外注意，可能就是要出问题的前兆。"（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第39页）

制度好像钞票，不花就是一张废纸。制度只是写在纸上、挂在墙上，得不到执行，就会成为水中月、镜中花。

商鞅在秦国变法时"徙木立信"，是让人民信法；舍生忘死地对公子嬴黔执行割鼻之刑，是为制度树威。维护制度的严肃性、权威性，确保贯彻不打折扣、落实不走过场，是一项艰巨的任务。

执行出成效，执行出威信。“子虞电”的生命贵在执行，贵在把请示报告制度落到实处、变成现实，使其开花结果。

习近平总书记指出，“应该看到，制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素”。（《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版第29页）

制度不是“橡皮泥”、“稻草人”、“纸老虎”，制度的生命力在于执行。

# 制度意识：穹隆顶上的拱心石

卢梭说，“规章只不过是穹隆顶上的拱梁，而唯有慢慢诞生的风尚才最后构成那个穹隆顶上的不可动摇的拱心石。”制度只有内化于心、外化于行，才能真正成为一种潜在而持久的力量。

## 苏格拉底以死捍卫制度

西方哲学的奠基者苏格拉底，是一位热爱智慧、追求美德的人，坚持对法律制度的信仰，不惜为此献出生命。

公元前399年，雅典的三位公民，以不敬城邦之神、发明新神和毒害雅典青年的罪名，联名将苏格拉底告上法庭。

苏格拉底拒绝认罪，在法庭上慷慨激昂地自辩：“诸位先生，你们谁都清楚，我的言行一直有利于国家，有利于社会。法庭不仅不应该审判我，而且应该赐给我荣誉，让我到国家食堂免费就餐。”

苏格拉底的案件由来自社会各阶层的500名陪审员审理。他的辩护不但没有博得同情和宽恕，反而激怒了陪审团，280票对220票宣判他有罪。最终，苏格拉底被判处死刑。

苏格拉底还有挽救自己生命的机会。他的朋友在千方百计搭救他，并准备了一笔钱帮助他逃跑，他的仰慕者也做好了接应准备。

苏格拉底的学生们到监狱去探望他，极力劝说他逃走，“留得青山在，不怕没柴烧”。

苏格拉底却说："我一生都享受了法律的利益，我不能在晚年做不忠于法律的事。服从法律是每个公民的天职，尽管法律也有不对的地方。作为一个好公民，我必须去死。"

苏格拉底终究没有逃走。因为他始终相信，必须遵守雅典的法律。

作为人类思想史上的一位巨人，苏格拉底充满了悲剧色彩，但他却以自己的殉难，践行了对法律的信仰和忠诚，教导雅典人维护自己的法律和制度。

2 000多年过去了，在西方思想史上，苏格拉底因其坦然受死而英名远播，一直被视为以死捍卫制度法律的楷模。

服从制度的思维模式与行为模式，就是这样通过一个个行为、一个个事件建立起来，最终垒成了坚不可摧的制度意识。

制度只有深藏于人们的意识之中，人们才会自觉地信仰制度、遵守制度、执行制度。

## "中国式过马路"折射出的制度意识

苏格拉底的制度意识一以贯之，为了捍卫制度，不惜献出生命。在当今的中国，虽然大家热衷于出台新制度，但很多人只把制度"写在纸上"、"挂在墙上"、"念在嘴上"，根本没有放在心上，落实到行动上。

某网友发表一则笑话："中国式过马路"，就是"凑够一撮人就可以走了，和红绿灯无关。"

另一网友在微博发了一张行人过马路的照片：虽然从照片上看不到交通信号灯，但有好几位行人并没有走在斑马线上，而是走在

旁边的机动车变道路标上，其中有推着婴儿车的老人，也有骑电动车、卖水果的三轮车的行人。

这条微博引起了不少网友的共鸣，一天内被10万网友转发。

网友纷纷跟帖“太形象了”、“同感”、“在我们这儿就是这样”。

还有网友惭愧地表示，自己也是“闯红灯大军”的一员。

网上的笑话却在一定程度上反映了社会现实：在城市拥堵的道路上，车辆急速前进，行人、电动车见缝插针穿梭于车流之中的“人车大战”每刻都在上演。车祸惨剧往往造成生命瞬间消逝，令人触目惊心。

对交通规则的遵守状况，是最感性、最广泛，也最能反映制度意识的标志。“中国式过马路”折射出一些民众制度意识淡漠，总是管不住自己的双腿。

## 强化制度意识要久久为功

只有当参与者相信一种具体的规则时，这种规则才能成为制度。如果参与者的信念都动摇了，制度就缺乏存在的基础、执行的动力。

因此，我们必须强化制度意识，形成有利于执行制度的舆论导向和社会氛围，推动制度落地、生根、发芽。

有人做过这样一个实验：将一只凶猛的鲨鱼和一群美丽的热带鱼放在同一个池子里，然后用钢化玻璃隔开。每天，实验人员都会在鲨鱼的池子里放入足够的鲫鱼。

尽管不缺少鲫鱼等食物，但鲨鱼还是对美丽的热带鱼更感兴趣，于是撞击那块透明的玻璃。不过这是徒劳的，它始终不能游到

玻璃对面去，而且撞得鼻青脸肿。一开始，鲨鱼并不泄气，每天不断地撞击玻璃。

鲨鱼试撞了每个角落，每次全力撞击都无功而返，身体还被撞得伤痕累累。

持续了一些日子，终于，鲨鱼不再撞击那块玻璃了。

再后来，尽管实验人员将玻璃取走了，但鲨鱼也不再越过雷池了。

这个故事告诉我们，只要久久为功，将制度意识内化于心、外化于行，遵守制度就会成为顺理成章的事。

“人的正确思想是从哪里来的？是从天上掉下来的吗？不是。是自己头脑里固有的吗？不是。人的正确思想，只能从社会实践中来。”

遵守制度的自觉性，应当在经常抓、反复抓的执行过程中持之以恒。只有不断强化制度意识，心中有戒，才能遵守制度不任性。

2015年6月26日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二十四次集体学习时强调：“要强化法规制度意识，在全党开展法规制度宣传教育，引导广大党员、干部牢固树立法治意识、制度意识、纪律意识，形成尊崇制度、遵守制度、捍卫制度的良好氛围。”（《人民日报》2015年06月28日01版）

# 追问大火：执行制度的人去哪儿了

一

时间：2010年11月15日

地点：上海静安区余姚路胶州路

事件：一栋正在施工的高层住宅脚手架突发大火

死伤：58人遇难，70余人受伤

2010年11月15日下午2点左右，刚刚搬到上海静安区居住的小袁被嘈杂的人声吸引到窗前，一眼看见对面一幢28层的楼房发生了火灾。小袁很快拨打了火警电话。

起火点开始很小，有足球这么大。不久，天空开始飘来燃烧残骸，楼顶出现了一团火苗，围观的人越来越多。很快，消防车到了，消防人员来了。

上海市胶州路728号楼，28层85米高，登记入住156户约440余人。火灾发生时，大楼正在实施静安区政府实事工程——节能综合整治项目。

当时，大楼南向10楼的一个房间内，戴三妹正在午休。她被一股浓烟呛醒。慵懒中她并未立即起身，想先等等看，但情况却越来越糟。

她摸索着向消防通道靠拢，但两个通道都在北侧，浓烟与大火把路

封死了。

地面越来越烫，消防队员架起了云梯，但水枪只能喷射到10层左右的高度，大火很快蹿上了10层以上。

灭火的水接触到楼内的大火时，水温骤然升高到四五十度。戴三妹跑上阳台，纵身跳下。7楼燃烧着的脚手架，阻挡了戴三妹下坠的势头。有人抓住她的手臂，大喊“你不能再跳了”，便一把将她推进7楼的房间。

“当时伤脚没感觉。”戴三妹说她的脚仿佛不再属于自己的身体了。之后，她和其他八九个居民一起往楼下冲。

他们往地下室跑，那里也充满了大火和浓烟。女人们哭了起来，但嗓子被烟尘呛得只能发出嘶叫声。他们拼死从大火中冲了出去，终于重见地面和天空。

在医院，戴三妹与从15楼沿脚手架爬下来的陈秀云住一个病房。

“美国大片《火烧摩天楼》，你看过没？”陈秀云比画着：“火像瀑布一样冲了进来。”

在上海世博会刚结束半个月，上海这幢高层住宅楼的脚手架忽然起火，造成58人死亡。

## 二

这场大火是因为制度缺失吗？答案是否定的。在这里，缺的不是制度，而是去执行制度的人。

事故发生后，相关部门才发现电焊工没有取得“焊工操作证”。原

来，没有人去执行无“焊工操作证”一律不得从事焊接作业这个“死规定”、“硬制度”。电焊工违规操作，是引发大火的直接原因。

工程还存在虚假招标转包、违法分包，以及建设、消防、监理等机构管理、监督、检查缺失等问题。一系列的制度没有人认认真真去执行。这是导致大火的间接原因。

任何一种制度，归根结底要靠人执行。如果人出了问题，任何制度都可能出现执行不力、维护不力的问题。

2013年7月15日，西部地区的村民董某来到县城的妇幼保健院待产。此前，产检也在这里进行，因为医院产科的张副主任是她们的“熟人”。

7月16日晚，在董某分娩过程中，张某以“新生婴儿患有先天性传染病及先天残疾”为由，诱使董某家属“自愿放弃小孩”并委托自己处置。

在董某将孩子生下来后，当晚一起接生的3名助产士根据张某的“一面之词”，便将婴儿交其带走，后来还按她的要求修改了《分娩记录》和《婴儿记录》。

后来，婴儿家属质疑婴儿被拐卖，并向公安机关报案。随着警方侦查工作的深入，这起令人震惊的产科医生涉嫌参与贩婴案件才大白于天下。原来，17日凌晨3点，张副主任在家中把孩子卖给了从山西赶来的贩婴团伙。

医院的管理制度对于残疾婴儿的处置有严格规定，不允许医护人员个人私自处理。即使是仪器设备，医护人员若要带出医院，也要履行相应的管理程序，何况带出一个呱呱坠地的婴儿？

但是在董某分娩过程中，产房工作制度、待产室以及分娩室工作制度、产妇分娩流程等医疗核心制度，都没有人执行。这样，张副主任依

靠拙劣的借口——孩子患有“先天性疾病”，就将刚出生的婴儿从父母身边卖掉了。

卡尔·波普说过，设计得再好的制度，若没有合适的人去运行，则形同一座坚固却没有士兵去把守的城堡。

## 三

大刘收到过这样一则关于交警执法的段子：

> 一个土豪开豪车违章被交警抓到，土豪要求通融一下，交警不答应；土豪给有关领导打电话后，队长五分钟赶到，把交警批评了一顿，最后交警恭敬放行。

同样的制度，不同的人执行，结果不一样。

在建筑领域，我国陆续出台了招标投标制、业主负责制、施工监理制等制度、法律。某些公职人员和建筑业主却总是通过消极回避或积极抵制等方式，拒不执行或变通执行这些制度。

> 当年夺去40条人命的綦江彩虹桥，事后调查发现竟然是一座无立项、无可行性论证、无设计审查、无招标、无设计施工单位资质审查的“六无”黑桥。
>
> 沾满鲜血的綦江彩虹桥曾经苦苦追问：执行制度的人去哪儿了？

执行制度的人视制度为儿戏，制度再好也枉然。

英格尔斯认为：“如果执行、运用这些现代制度的人，自身还没有从心理、思想、态度、行为方式上经历现代化转变，那么，再好的管理方式、先进的工艺技术，也将在一群传统人手中变成废纸一堆。”

一个民族在灾难中失去的，必将在进步中获得补偿。如果上海大火、綦江彩虹桥能让我们不但重视制度建设，更重视制度执行人的培养，这就是最大的补偿。

# 制度执行：坚持人人平等

## 王子犯法，与庶民同罪

隋文帝杨坚将分裂了数百年的中国重新统一，其功绩彪炳史册。

隋文帝登上皇位后，总觉得自己得到政权太不容易，特别告诫他的儿子们："任何人都必须遵守朝廷的法律，不管是谁犯了法，都要受到惩处。"

隋文帝有五个儿子，分别是杨勇、杨广、杨俊、杨秀和杨琼。三皇子杨俊在平灭陈朝的战斗中立了大功，被封为秦孝王。杨俊既是功臣，又是皇胄，于是十分骄纵，胡作非为，视法律制度为儿戏。有什么样的老板，就有什么样的员工。杨俊的手下也仗势欺人，霸产抢妻，老百姓深受其苦。

杨俊如此践踏法律，隋文帝十分生气。如果再放纵三皇子，就会有更多的人效尤，从而动摇隋朝的法制根基。隋文帝断然下令削去杨俊的官职，先将其软禁起来，再依法惩处。

这件事在朝中引起很大的震动。左武卫将军刘升以为这只是隋文帝的一时气愤之举，气消了就没事了，并向隋文帝进谏说："秦王功劳很大，现在也没犯什么大错，臣以为教育教育也就算了，还是恢复他的官职吧！"

隋文帝说："国家的法律不能违犯。皇子犯了法，也必须受到惩处。"刘升还一个劲儿为杨俊求情，直至看到隋文帝脸色难看才作罢。

之后，朝廷重臣杨素也来进谏，说秦王虽有过错，但不应受到这样重的惩处，请皇上手下留情。隋文帝对杨素说：“王子犯法，与庶民同罪。如果按照你的意思办，那为什么不对皇帝的儿子特别制定一套法律呢？我倒是想赦免他，可是国法饶不了他啊！”

杨素听了隋文帝这一席话，也不好再说什么了。

隋文帝的这一措施，使豪强官吏不敢过分作恶，百姓得以休养生息。

“王子犯法，与庶民同罪”告诫人们：执行制度的关键，是坚持制度面前人人平等，没有特权，没有例外。

## 制度面前人人平等，难！

为了做到制度面前人人平等，多少人孜孜以求，多少人奋起抗争。

18世纪，美国宪法就宣称“人生来平等”，但直至今天，带有种族偏见的街头拦截盘查时有发生。

2012年一项调查结果显示，当年至少有136名手无寸铁的非洲裔美国人被警察或保安杀害；美国地区法官判定，纽约市警察局所实施的至少20万起街头拦截盘查缺乏合理怀疑的根据。

有一天，大刘阅读了一篇关于杜邦公司安全观的杂文，文章写道：

> 杜邦公司的弗兰克先生在甲公司一名安全员的陪同下，参观甲公司生产现场。
>
> 走到甲公司生产现场总装车间门前，弗兰克停下脚步，问道：“我们没有戴安全帽和护目镜能进去吗？”

甲公司陪同的安全员回答：“可以。”

弗兰克问：“可是，你们的安全制度清晰地写着‘进入生产现场者必须戴安全帽和护目镜’呀？”

甲公司安全员回答：“那是针对操作员工的。”

弗兰克愕然，难道我们这些参观者不需要安全制度的约束和保护？

从这句“那是针对操作员工的”，大刘不由得想到，执行制度不平等易，只需要随波逐流；而执行制度人人平等难，这需要逆流而动。

制度适用情况和对象的差异性、特殊性，决定了制度面前人人平等难，分三六九等易。

制度规范的普遍性、反复性，决定了制度面前人人平等再难，也需要努力做到。

## 实现制度面前人人平等

执行制度人人平等，一直是人类追求的社会秩序与规则。

受几千年封建思想的影响，至今我国还存在“制度只管老百姓、与权贵无关”的特权现象。比如，多用于党委、政府公务用车的“O”号车牌，就被群众和驾驶员视为特权的象征。

为落实党的群众路线教育实践活动要求和中央“八项规定”精神，2013年12月，湖南省委办公厅和省政府办公厅联合下发通知，要求湖南省各级各部门停止使用“湘0”号牌，所有“湘0”号牌机动车在12月20日前换发普通民用号牌。湖南省委书记徐守盛要求，

省直机关要针对解决特权思想等问题，加大整治力度。

湖南省委从停止使用“湘O”号牌入手，打破马路上的“特权”，体现了执行交通管理制度人人平等的价值追求。

2013年5月，著名导演张艺谋涉嫌“超生”一事被媒体热炒，被网友戏称为“葫芦娃爹”。2014年2月7日，无锡滨湖区人口和计划生育局收到了陈婷、张艺谋缴纳的计划外生育费及社会抚养费7 487 854元。

沸沸扬扬的“张艺谋超生案”，历时近9个月，终于以张艺谋夫妇缴清了他们的超生罚款而告一段落。

张艺谋超生问题能够逐渐浮出水面，最后服从于现有制度，要感谢公民平等意识的增强。张艺谋没有因为其是著名导演、艺术家而凌驾于法律之上，凌驾于百姓之上，这是社会进步的表现。

经济学家哈耶克说：“究竟我们大家沿着马路的左边还是右边开车是无所谓的，只要我们大家都做同样的事就行。重要的是，规则使我们能够正确地预测别人的行动，而这就需要它应当适用于一切情况——即使在某种情况下，我们觉得它是没有道理的。”

“王子犯法与庶民同罪”——社会总在呼吁执行制度人人平等，人人平等更是制度有效执行的内在要求。

习近平总书记强调：“制度一经形成，就要严格遵守，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，坚决维护制度的严肃性和权威性。”（《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社2014年版第66页）

如果制度不能得到平等实施，一些人可以不遵守，那么这种制

度的作用就会降低，甚至完全被践踏。

# 抓住“关键少数”

村看村，户看户，群众看干部。执行制度，必须抓住领导干部这个“关键少数”。

## 从领导干部带头禁烟说起

2014年1月1日，新华网刊载了一篇名为“老新闻今天看：邓小平“带头禁烟”背后的故事”的报道：

> 1988年4月8日，第七届全国人民代表大会第一次会议在人民大会堂举行。
>
> 根据安排，大会要选举国家主席、副主席等国家领导人。作为主席团成员的邓小平同志投票后，回到自己在主席台的座位上等待大家投票。因为有多年的习惯，他点燃香烟吸了一口。
>
> 当时采访会议的新华社资深记者李尚志回忆说：“我在主席台南侧观察台上的情况，看到有个条子由台下依次往前，递上主席台。小平同志看到条子后笑了笑，就把烟熄灭了。”
>
> 后来他了解到，条子是广东女代表邝健廉（著名粤剧表演艺术家红线女）写的，内容是：“请小平同志在主席台上不要吸烟。”

在七届全国人大常委会一次会议上，一名常委会委员建议禁止在人大及其常委会会场吸烟，会场上的烟灰缸从此销声匿迹。

禁烟也从这里开始。但是现实情况是，禁烟工作在一些地方遭

遇“走过场、无实效、难坚持”的困境。大小会议烟雾缭绕、特供香烟花样翻新，屡禁不止。这与一些领导干部漠视“禁止吸烟”制度，带头违规不无关系。

2013年12月，针对吸烟现象仍旧比较普遍，出于“少数领导干部在公共场所吸烟，不仅危害公共环境和公众健康，而且损害党政机关和领导干部形象”的考虑，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》。

2014年元旦过后上班的第一天，大刘发现自己单位一个明显的新气象——在楼道里、电梯旁、餐厅、会议室等处，“请您不要敬烟劝烟”、“领导干部带头禁烟”、“禁烟从我做起”等禁烟标志被贴在了醒目的位置，不少人已自觉地不在室内公共场所吸烟，还有不少人加入了戒烟大军。

领导干部以身作则，带头在公共场所禁烟，戒除的是生活陋习，体现的是对规章制度的敬畏与遵守。

## 衡量制度执行的试金石

在中国，素有民以吏为师的传统。要不折不扣地执行各项制度，领导干部带头至关重要。

在联想集团内部，有一个延续了十几年的制度，即无论是谁，只要开会迟到了，就要罚站一分钟。

有一次，联想集团召开高层领导人会议。柳传志早早准备好材料，走进了到达会议室楼层的电梯。不巧，电梯突然卡在两层楼之间不再上升了。柳传志被困在电梯里，上不去也下不来。他只有等

维修人员赶来把故障排除，在里面耗着。电梯很快就修好了，柳传志迅速冲上楼，可是他赶到会场时，会议已开始好一会儿了。看到大家都坐在会议室等着自己，柳传志一句话都没有解释，自觉接受惩罚，在会议室站了一分钟。

柳传志作为创立联想集团的领导者，深知身教重于言传，带头遵守、捍卫制度，对制度执行起到了很好的示范作用。

诸葛亮严于执法，因用人不当致街亭失守后，主动上书请降三级。蜀国丞相带头执法，深得人心。

领导干部既是执行制度的“关键少数”，更是衡量制度能否真正执行的试金石。

## 列宁的风范照后人

一天早晨，列宁进入克里姆林宫时，卫兵一定要他出示证件。同来的随员说出列宁的身份，让卫兵立即予以放行，但被列宁制止了，列宁掏出了证件。当卫兵知道被自己拦住的是列宁时，连声说对不起。

列宁亲切地对他说：你做得很对，任何人都要坚守制度。

列宁在遇到卫兵检查时，不但没有感到难堪，反而十分坦然，非常配合。列宁没有因为身份特殊而违反查验证件制度，这种恪守制度的风范，令人敬仰。

希尔顿酒店是美国的“旅馆大王”，它的服务理念是对顾客保持微笑。为了把微笑制度执行好，老板希尔顿从自身做起，50多年如一日面带微笑，并且巡视各分店微笑制度落实情况。微笑感动顾客，微笑让希尔顿走向世界。

上行下效，上率下行。领导干部以身作则，带头遵守制度，严格执行制度，是一种无声的榜样，巨大的示范，将带动广大群众自觉按制度办事。

习近平总书记指出，“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面依法治国，必须抓住领导干部这个‘关键少数’”。（《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版第118页）

# 法不责众当休矣

一些人认为，现在有点小问题、小毛病的人很多，国家管不过来，单位无暇顾及，与其保持操守，不如随波逐流。无论何时清查，也是法不责众，检查一阵子，享受一辈子。真是这样吗？

## “法不责众”是对制度执行的亵渎

“法不责众”的困局在于：不处理吧，法律制度的权威荡然无存；处理吧，黑压压一大片，不知道从何处下手。

> 公元1872年，清朝同治壬申年，江苏吴中县的县太爷遭遇了一桩奇案：一个名叫多图志的工匠被一群同行活活咬死，身上的伤口多达123处。
>
> 清人陈其元在《庸闲斋笔记》中记载了多图志离奇的死亡：一群工匠冲进多图志家里，将这个违反行规大肆招收徒弟牟利的同行团团围住。攻击者的武器不是刀棒，也不是拳头，居然是……牙齿，你一口、我一口，就这么把多图志活活咬死了。
>
> 县官听说出了命案，带人赶过来验尸，工匠们全部被押到县衙受审。但这案子确实难审——谁先咬第一口的？谁咬的致命一口？即使是被咬了123处伤口的多图志起死回生，也不知道是谁咬的……

这起案子陷入了一种“法不责众”的境地。但杀人必须偿命，总得找一个人来顶罪。于是，一个叫戴起义的倒霉蛋被揪了出来，原因是他在众工匠冲进多图志家张开嘴露出利齿之前说过一句话：“咬死人不偿

命。”其他工匠则全部被释放。

这种“法不责众”的处理方式，其实是对制度执行的一大亵渎。

在“法不责众”思维定式的影响下，有人就以为一些制度规定不能干的事，只要“别人干了我也能干，众人干了我更能干”，反正制度不会只追究我一个。“法不责众”，催生了诸如“中国式过马路”、“中国式违建”等一系列社会怪象，严重影响了制度的权威性、严肃性。

法网恢恢，疏而不漏。“法不责众”，在法理上是不成立的。如果说“法不责众”是曾经流传千年的潜规则，那么该向这个潜规则说“不”了。

## 衡阳破坏选举案的警示：抛弃“法不责众”幻想

贿选之事并不新奇，古今中外多有前例。在说衡阳破坏选举案前，让我们看看民国的一次贿选吧。

早期的民国政坛，总统有点像走马灯似的，换了一届又一届。但无论谁上台，都可以冠冕堂皇地说是“通过民选上台的”。

曾经当了一年总统的曹锟，也是按照《大总统选举法》的规定，被选举出来的。只是这次选举是贿选。

1923年，在把临时客串总统的黎元洪逼走后，曹锟的贿选便紧锣密鼓地开始了。他让众议院议长吴景濂出面，用贿赂的办法收买议员，为自己拉票。

议员们发财心切，和议长“讨价”，最后商定每张选票8 000元（先付5 000元保证金，另3 000元待选举后支付）。

在选举的时候，有些议员或者有事，或者对此事不感兴趣未能及时赶到，达不到“2/3议员到会”的法定人数，选举无法进行。

议长吴景濂无奈，只得派出多辆汽车，到各处去接议员。为了凑够人数，议长宣称，只要肯到场，不管选谁，都可以获得5 000元酬谢。最后凑够法定人数，签到议员593人。

投票后，曹锟得480票，获选“中华民国大总统”。

历史总是惊人的相似。2015年1月，在中国影响性诉讼评选十周年论坛上，湖南衡阳破坏选举案位列2014年影响中国的十大诉讼。

> 2012年年底至2013年年初，衡阳市在召开人大会议选举省人大代表的过程中，被选出的76名湖南省人大代表中，竟有56名从事了送钱拉票勾当，占73.7%；527名代表出席的地级市人大会议，收受钱物的市人大代表有518名，占98.3%；收受钱物的大会随团工作人员有76名。此次衡阳市破坏选举案，涉案金额达1.11亿余元，人均行贿200万元，518名昧心代表人均获贿20万元左右。

这组数据令人痛心！案发之时，涉案金额之大，涉案人员之多，令人震惊。

如此多的党员和国家工作人员，没有一个人敢于站出来抵制歪风邪气，绝大多数人选择了同流合污。一个十分重要的原因，就是大部分涉案者有“法不责众”的想法，从而“集体失语”。

就在衡阳破坏选举案查处之初，仍有不少送钱的人大代表和收钱的人大代表认为，你送我送大家送，你收我收大家收，这么多人，党和政府不可能大动干戈、一网打尽，最多就是批评教育一下；即便是查处，顶多处理几个带头的、责任大的、性质严重的，不会“搞”到自己头上来。

但事态的进展令他们大失所望。湖南省委对查处衡阳破坏选举案的原则是，不论党内党外，不管涉及什么人、不管涉及多少人、不管涉及哪一级，只要违纪违法一律严肃追究，绝不姑息。

512名市人大代表被责令辞职，56名省人大代表被依法确认当选无效，3名市人大代表和5名省人大代表被终止代表资格。对涉嫌违反党纪政纪被立案调查的有466人，并全部给予纪律处分。经湖南省检察机关立案侦查并提起公诉，有65案68人进入审判程序，对68名被告人依法分别判处有期徒刑、拘役或者剥夺政治权利等刑罚。

党和政府在处理衡阳破坏选举案中，对于以身试法者，没有因为其人数多，就不一一严格追究，这让抱有“法不责众”幻想者彻底抛弃了侥幸心理。

在全面推进依法治国的大背景下，“法不责众”不再是违反制度的护身符。这也警醒人们，该是破除“法不责众”错误观念的时候了。

寡也好，众也好，人数不能成为制度出手与否的依据。制度执行不能给机会主义者开口子，不能给跟风从众者留路子，不能给趁火打劫者钻空子。“依法责众”，是提高制度执行力的必然选择。

法不责众心理当休矣!

2014年10月8日，习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中指出，“也有一些人认为，在发展社会主义市场经济条件下，从严治党面临两难选择：过宽没有威慑力，会导致越来越多人闯‘红线’，最终法不责众；过严会束缚人手脚，影响工作活力，干不成事，甚至还会影响自己的选票。这些认识都是不对的。”（《人民日报》2014年10月09日02版）

# 割发代首合适吗

一

《三国演义》中的许多典故，家喻户晓，妇孺皆知。该书第十七回中曹操“割发代首”的典故是这样的：

曹操正骑马行进，忽然，田野里飞起一只鸟儿，使他的马受到了惊吓。马一下子蹿入田地，踏坏了一片麦田。

曹操立即叫来随行的官员，要求治自己践踏麦田的罪行。

官员说：“怎么能给丞相治罪呢？”

曹操说：“我不遵守自己制定的‘凡过麦田，但有践踏者，并皆斩首’的制度，还会有谁心甘情愿地遵守呢？一个不守信用的人，怎么能统领成千上万的士兵呢？”随即抽出腰间的佩剑要自刎，众人连忙拦住。

这时，大臣郭嘉走上前说：“古书《春秋》上说，法不加于尊。丞相统领大军，重任在身，怎么能自杀呢？”

曹操沉思了好久说：“既然古书《春秋》上有‘法不加于尊’的说法，我又肩负着天子交给我的重要任务，那就暂且免去一死吧。但是，我不能说话不算数。我犯了错误也应该受罚。”

于是，他就用剑割断自己的头发说：“那么，我就割掉头发代替我的头吧。”

曹操又派人传令三军：丞相践踏麦田，本该斩首示众，因为肩负重任，所以割掉头发替罪。

古人说："身体发肤，受之父母，不敢毁伤，孝之始也。"割发可以算是不孝之大罪，因此，"割发代首"的典故，作为曹操严格执法、严于律己的事迹，广为流传。

## 二

其实，被传为佳话的典故"割发代首"，细细推敲起来，是值得商榷的。

割发代首是把头发割了代替砍头，是通过置换制度中某些要件，对制度搞偷梁换柱式的执行。因此，现在"割发代首"实际上已经成为对制度变通执行的一种调侃。

制度的变通执行，是一种"你有政策、我有对策"的规避执行。历史上早就有人深谙此道。

> 唐代武则天听说京城内外官员吃喝成风，于是严禁屠宰牲畜，但三令五申而风不止。
>
> 一日，某京官出巡，县衙进肉款待，京官说："为什么杀羊？"
>
> 县官说："不是杀的，是狼咬死的。"
>
> 京官笑着说："狼咬的就没关系。"
>
> 过一会，又进鲜鱼一盘，县官又说是狼咬死的……

明知县官满嘴荒唐言，明知犯了禁令，因为换了一种说法，这位京官就举杯行令，吃得满嘴油光。

今天，变通的故事仍然在上演。面对清规戒律，有人盛行"制度是

死的人是活的”口头禅，根据自身需求随意变通。例如，许多高校都有博士生、硕士生毕业要在核心期刊发表论文的制度。一些刊物顺应市场行情，降低论文质量要求，不定期地出一个“增刊”，既满足了《围城》主人公方鸿渐一类博士生、硕士生的需求，又通过收费赚取了利润。如此变通，你好我好大家好！

党的十八大以来，中央禁令频出，不少人感叹为官不易。但也有少数党员干部为躲避问责，大行“变通”之法。要求停止新建楼堂馆所，就披上创业大厦、研发中心等“变形马甲”；严禁公款吃请和请吃，就转到私人会所、内部食堂等“隐蔽阵地”；严禁公款送礼收礼，就引入礼品册、电子卡、微信红包等“技术手段”……凡此种种，让禁令打了折、规定被架空。

制度执行变通一旦蔓延，作风建设的成果可能功亏一篑。

英国著名哲学家培根说过：“有制度不执行，比没有制度危害还要大。”曹操的马是受了惊，情有可原，可是谁又没有“割发代首”的可原之“情”呢？必须警惕制度执行搞变通，及时遏制绕过制度约束的变通“苗头”，防止制度成为一纸空文。

习近平总书记指出，“要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义，决不允许‘上有政策、下有对策’，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。”（《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版第132页）

# 制度之笼岂能随意“破窗”

一扇窗户被打破，如果不及时修复，很快就会有更多的窗户被打破，这就是制度执行中的“破窗效应”。

## 扣紧制度执行的“第一颗纽扣”

有一家百十来号人的公司，要求上班时间必须佩戴工牌。制度明确规定：如果发现不戴工牌者，每次罚款20元。最初，有一两个员工忘了佩戴工牌，管理层不忍心罚款，睁一只眼闭一只眼。制度看来“可有可无”，不遵守制度的员工渐渐多了起来。由于制度没有严格执行，一个月后，不戴工牌的员工由最初的几个，发展到一半以上。

“第一扇破窗”常常是事情恶化的起点。如果第一次“破窗”得到允许，就会传递这样一种信息：制度可以不遵循。针眼大的窟窿，斗大的风，千里之堤，溃于蚁穴。在“破窗效应”示范下，制度将被忽视、违反乃至践踏！

严防“破窗效应”，才能扣紧制度执行的“第一颗纽扣”。

## “破窗效应”折射出对制度的蔑视

美国斯坦福大学心理学家詹巴斗曾做过这样一项有趣的实验：

他找了两辆一模一样的汽车，把其中一辆摆在中产阶级社区，

另一辆摆在相对杂乱的社区。他把前一辆车的车牌摘掉，并把车顶打开，结果不到一天，这辆车就被人偷走了。而另一辆车摆了一个星期仍完好无损。后来，詹巴斗用锤子把另一辆车的玻璃砸了个大洞，结果仅仅过了几个小时，车就不见了。

以这项实验为基础，1982年3月，美国哈佛大学教授威尔逊首次提出“破窗效应”理论：如果一个公共建筑物的一扇窗户损坏了并且没有及时得到修理，很快该建筑物的其他窗户也会被损坏。

在生活中，“破窗效应”随处可见：一个烟头没有得到及时清理，用不了多久就会出现垃圾遍地的情景；一幅涂鸦没有擦去，接二连三的漫画马上就会盖满墙壁；有人上班迟到，就有人提前早退；一个人不排队上公交车，大家就会一哄而上；一个人闯红灯，后面会跟上一大片……

“破窗效应”启示我们，如果某种违反制度的行为，没有得到有效制止，就可能有更多的窗户被打破。制度之堤，毁于蚁穴。

鲁迅先生在《再论雷峰塔的倒掉》一文中写道：

杭州雷峰塔之所以倒掉，是因为乡下人迷信那塔砖放在自己的家中，凡事都必平安，如意，逢凶化吉，于是这个也挖，那个也挖，挖之久久，便倒了。

一人一块，久而久之，砖都给挖空了，雷峰塔岂有不倒掉的道理？“破窗效应”是对制度执行的挑战，是对制度的蔑视和傲慢。

## 严防“破窗效应”

如果第一个挖雷峰塔的人及时受到了惩罚，如果第一块被挖走的雷

峰塔的砖及时得到了修复，雷峰塔也许不会在1924年9月轰然倒塌。

严防“破窗效应”，需要大喝一声，猛击一掌，大力维护制度权威，狠抓制度落实。

**严防“破窗效应”，必须把好制度执行“第一关”。**如果制度的第一道“防线”被冲破了，就容易“兵败如山倒”；如果制度的第一道“闸门”被打开，就容易一泻千里。

苏荣在《悔过书》中说，他的堕落，是从放松约束自己、收受礼品开始的。执行廉政制度的“第一道防线”被攻破后，家就是权钱交易所，他本人就是权钱交易所所长，全家老小都参与腐败。

白恩培在《悔过书》中写道，他的严重违纪违法是一步一步发展的，从请客送礼、接受礼品馈赠到权钱交易、收受巨额贿赂，数量上由少到多、由小到大，心理上由小心不安到心安理得。

惨痛的教训警示我们，遵守制度、严守规矩是终生的课题，要把好第一个关口，守住第一道防线，严防在“温水煮青蛙”中“破窗”。

**严防“破窗效应”，必须依法严惩“破窗”者。**对触犯制度的第一个“探路者”、“吃螃蟹的人”，要及时、依法惩处，以起到警示作用。

美国有一家公司，以极少炒员工的鱿鱼而著称。一天，资深车工杰瑞为了赶时间，把切割刀前的防护挡板卸下来放在一旁，这样收取加工零件更方便、快捷一些。

大约过了一个小时，杰瑞的举动被无意间走进车间巡视的主管逮了个正着。主管大发雷霆，除了要求杰瑞立即将防护板装上之外，又大声训斥了半天。

第二天，老板找杰瑞谈话：“身为老员工，你应该比任何人都

明白安全制度意味着什么。你今天少完成几个零件，可以抓紧时间把它们补回来。可你一旦发生事故失去健康乃至生命，那将永远无法补偿……你被辞退了！”

诸葛亮挥泪斩马谡，依据是“军令状”。“军令状”一旦成了儿戏，后果将比失去一员大将更可怕。因此，对“破窗”者要及时惩处。

**严防“破窗效应”，必须及时修补“破窗”。**俗话说，“小洞不补，大洞一尺五”，“破罐子破摔”。修补“破窗”，关键是找准突破点。

20世纪80年代的纽约市地铁车厢脏乱，抢劫、杀人事件频发。纽约市交通警察局决定从狠抓逃票着手，向民众宣示政府整顿地铁的决心。这个做法当时被人骂为“船都要沉了还在洗甲板”。

然而，行动很快取得成效。每七名逃票者中，就有一名是通缉犯；每二十名逃票者中，就有一名携带凶器。结果，从抓逃票开始，地铁站的犯罪率竟然下降了，治安大幅好转。

从最小、最容易的地方着手，打破了地铁犯罪环节，找准了着力点对“破窗”进行修补。

制度之笼，绝不是被随意“破窗”的玻璃房，更不是四面漏风的破木房，否则，“关住权力之手”就是一句空话。

习近平总书记指出：“我们的制度不少，可以说基本形成，但不要让它们形同虚设，成为‘稻草人’，形成‘破窗效应’。很多情况没有监督，违反了也没有任何处理。这样搞，谁会把制度当回事呢？……所以，我说一分部署还要九分落实。制定制度很重要，更重要的是抓落实，九分气力要花在这上面。”（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第128~129页）

# 火炉法则

“火炉法则”是指制度就像滚烫的火炉一样，本身并不会主动烫人，但只要有人触摸它就必会烫手，久而久之，就没有人敢违反制度了。

## 一

长征路上，两个红军战士在一起议论。

“听说了吗，师部枪毙了一个人？”

“知道，他违反了群众纪律，拿了藏族同胞的钱。”

“你知道他是谁吗？”

“就是咱们团的司号员贺敏仁呀。”

“不错。你知道贺敏仁的姐姐是谁，姐夫又是谁吗？”

“不知道。”

“告诉你吧，他的姐姐是贺子珍，他的姐夫是毛泽东。”

“啊？把毛泽东的小舅子枪毙了？！”

………

1935年4月，红军长征经过藏区时，毛泽东妻子贺子珍的弟弟贺敏

仁还是红小鬼，在某团当司号员。由于饿得实在受不了了，就和几个战士一起偷偷地进到一座喇嘛庙，想找点吃的。走到庙门前一看，没有人看护，大门上却贴着一张标语，上面写着8个大字：“红军战士不准入内。”

这是红军的纪律！要不要进去呢？他犹豫了。刚跨进去的一只脚又缩了回来。但转过来又想：我饿着肚子爬到山上，不进去看看太可惜了，况且周围又没有人，我偷偷进去，悄悄出来，神不知鬼不觉，怕什么呢？他壮了壮胆子，终于跨进了喇嘛庙。

吃的没找到，倒发现了一些铜板。贺敏仁违反纪律，擅自拿了一些铜板塞进了衣袋里。

事情暴露后，贺敏仁便成了严重违反纪律的典型，被处以极刑。

消息传到了贺子珍耳中，她很震惊，又很伤心，偷偷地痛哭了一场。但她强抑住内心的悲痛，没有告诉毛泽东，怕毛泽东分心……直至到了延安，贺子珍才把小弟在长征途中被枪毙的事，一五一十地告诉了毛泽东。

毛泽东听完贺子珍的诉说，只说了一句话：“红军就应该有铁的纪律，我们应该用红军铁的纪律来要求自己的亲人！”

红军坚持的、毛主席推崇的，就是执行制度的“火炉法则”。

## 二

历史证明，中国共产党按照“火炉法则”从严治军，是红军各项制度得到铁的执行的保证，也是红军攻必克战必胜的保证。

“火炉法则”，原本是指火炉烧得通红的，放在那里，本身并不会主动烫人，但只要有人触摸就必烫无疑。不仅人人平等——谁摸烫谁，而且立马就烫——没有下不为例。

执行制度的“火炉法则”之所以如此有效，主要在于它的五个特性：

一是鲜明的警示性。通红的火炉显得十分醒目耀眼，任何人都知道火炉的真实存在，并且清楚地知道触碰火炉将导致严重的后果。对制度执行而言，不仅要让人们知道制度的存在，更要知道违反制度将遭到相应的严厉惩罚，而且像触碰火炉会被烫伤一样，成为一条不证自明的常识。

二是惩罚的及时性。从触碰火炉到被火炉烫伤，这当中没有时间差，而是一种即时的连锁反应。对制度执行而言，要求对违反制度的行为予以及时的制止并对其进行相应的惩治。

三是惩罚的必然性。只要触碰火炉，就会被烫伤，这体现了一种不容置疑的必然性。对制度执行而言，只要违反制度，就必然要受到惩罚，不能有丝毫的侥幸心理。

四是惩罚的平等性。不管人们的身份如何，只要触碰火炉，结果都是相同的——被烫伤。对制度执行而言，即执行的平等性。

五是执行的自我性。触碰火炉就会被烫伤，是依靠火炉自我执行的。对制度执行而言，即实现制度的自我执行，降低执行成本，提高执行绩效。

烈火至猛，人无蹈死。制度执行的火炉法则，实质是“迫使”人们不得不遵从制度，不敢不遵从制度，不能不遵从制度。

远大空调有限公司从1988年起步，仅20多年时间，“远大”品牌就从中国走向世界，成为知名品牌。

远大的成功秘诀之一就是，不仅信守以制度为行动指南的管理

方针，而且坚持制度执行的“火炉法则”。“远大”有这么一条规定：随地丢一个烟蒂罚款100元，如果在几个人待过的地方发现一个烟蒂，那么这几个人必须确定是谁丢的，否则，每个人处罚100元。但“远大”至今无处罚记录，不是执法不严，而是无人丢烟蒂。

制度执行的实质内容之一，就是确保违反规则与律令会付出代价，受到相应的惩罚。

很多有过国外游历体验的人对发达国家的道路文明赞不绝口，认为他们较高的国民素质是决定因素，这种认识并不全面。实际上，严厉惩戒的威慑力，也发挥了相当重要的作用。

比如，行人在新加坡闯红灯被处以高额罚款，超过三次甚至要坐牢；在欧美一些国家乘坐地铁与火车并不查票，但一旦被查出逃票，会在信用档案中留下犯罪记录，对以后的升学、就业、申请银行贷款都会产生严重影响。

有的地方和单位制度不可谓不多，要求不可谓不严，很多还是三令五申，但却成了“橡皮泥”、“稻草人”、“纸老虎”，一个重要原因，就是执行制度不能坚持“火炉法则”。特别是对违反制度的行为，责任追究不到位，惩戒力度不够。

陈毅元帅说：“莫伸手，伸手必被捉。”执行制度坚持“火炉法则”，不仅让人不敢违反制度，主动敬畏制度、遵守制度，而且让违反的人得到惩罚，形成震慑力，倒逼人们服从制度。

如果不严格执行制度纪律，“铁的纪律”就可能变为“豆腐纪律”。2015年10月新修订的《中国共产党纪律处分条例》，坚持纪严于法，把制度纪律挺在前面，让制度纪律成为滚烫的“火炉”、带电的“高压线”，立起来、硬起来、严起来。

# 鱼缸法则

制度执行实行“鱼缸法则”，不仅要公开执行的每个环节，而且要公开执行的结果，全过程、全方位接受社会各界和广大群众的监督。

## 暗箱操作：瓦解制度执行

近年来，在异常火爆的公务员考试中，制定了相当严密的制度。比如，有的地方规定面试采取“双抽签”制度，考官、考生分别临时抽签决定奔赴哪个考场。在这样的制度安排下，考生想要提前与考官串通，是没有任何可能的。

制度很美好，执行起来却可能走样：

> 据《21世纪经济报道》2013年6月25日的报道，安徽省公务员面试于6月24日结束。在为期4天的面试过程中，一位考生称拾获了从考官口袋里掉出来的考生照片。
>
> 记者从拾获照片的考生那里了解到，6月22日下午，在安徽公务员面试省直考点安徽工商管理学院第十考场门口，当时一名考官走出考场去往卫生间，其夹带的考生照片从口袋中掉落。照片背面写有考生报考职位的代码和姓名。拾获的寸照显示，照片上的Z姓考生报考职位代码为3000170。

考生的照片在考官的口袋里，而且考生的资料详细登在照片后，是为了看得准人、对得上号。这样的面试，考官们明的是一视同仁，暗的

却是偷偷地对着照片来打分。

考官“一不小心”，民众大吃一惊。从面试考官身上掉落的照片，把公务员面试制度执行中存在的“暗箱操作”展示得一览无余。

“暗箱操作”，用阴影掩护制度执行，让腐败瓦解制度执行，把公平正义蚕食殆尽。

近些年来，为维护公开、公平、公正原则，国家和地方在许多领域加强了制度建设。但在执行过程中，一些制度却被“暗箱操作”给糟蹋了。如果用百度搜索“暗箱操作”，会发现大学生转学、超女选秀、中小学收费、政府采购和项目投资、房屋拆迁、干部任用、国企改革等制度的执行，都存在“暗箱操作”现象。

## 鱼缸法则：暗箱操作的破解之道

魔高一尺，道高一丈。制度执行的“暗箱操作”，可用“鱼缸法则”破解。

鱼缸是玻璃做的，透明度很高，不论从哪个角度观察，里面的情况都一清二楚。“鱼缸法则”运用到制度执行中，就是要增加执行的透明度，让执行置于各方的监督之下，有效地防止执行制度的人滥用权力，从而提高制度执行力。比如，公务员考试面试中实行鱼缸法则，就可以吸收公众代表参与，或者进行现场直播——看谁还敢偷着看考生照片。

2010年年初，湖南省委对县委权力公开透明运行试点工作进行了部署，衡东县被列为全省开展县委权力公开透明运行工作试点县。

在县委权力运行体系中，选人用人是最敏感的部分。衡东县从

制度上铲除个人说了算的土壤，大力推行“阳光公选”。2010年公选3名副科级领导干部时，实行县委全会票决制度——在经过资格审查、笔试、面试等环节后，交由全体县委委员现场投票表决。

为做到过程公开透明，衡东县在执行县委全会票决干部制时，邀请了有关单位负责人、部分人大代表、政协委员、群众代表参加旁听，电视台全程录播，广泛接受各界监督。

正是坚持了“鱼缸法则”，衡东县在执行县委权力公开透明运行制度中，试点效果很好。

## 鱼缸法则：制度执行的“监视器”

执行制度坚持“鱼缸法则”，全方位、全过程监督制度执行，促进了各方照章办事，提高了制度的执行力。

美国历史上曾经腐败现象横行，特别是镀金时代（1865~ 1900年）尤为严重。后来，腐败问题集中到城市财政管理上来。许多城市财政管理制度日趋完善，却并没有完全遏制腐败现象。将政府账目视为“城市秘密”，“暗箱操作”财政管理制度，是腐败如蟑螂般生生不息的重要原因。

在美国的进步时代（1901~1921年），公开账目成为城市反腐的关键之举。在联邦政府的要求下，所有城市都被要求公开账目。1902年，美国普查统计局开始聘请和培训会计师来汇总和审计这些城市账目，并公开城市支出年报。从此，城市财政管理制度执行得到有效监督，腐败现象无处遁形。

财政公开，让当权者感到制度执行的监督如影随形。许多制度执行

中潜在的腐败现象，就因为财政公开被“扼杀在摇篮之中”。

公开是最好的监视器。从2011年开始，中央各部门和地方政府每年都会晒出“三公”经费，执行阳光财政制度迈出了重要一步。

把制度执行置于透明的鱼缸中，让阳光照耀，让监督覆盖，让大众感知，公开、公平、公正将贯穿始终，温暖、力量、认同将感化你我。这就是“鱼缸法则”对制度执行最好的诠释。

习近平总书记指出，“阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光，或有选择地见阳光，公信力就无法树立。执法司法越公开，就越有权威和公信力。”（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第126页）

# 潜规则与明规则

如果潜规则能"马到成功"，人们就会大量运用潜规则，明规则就难以执行。

## 潜规则无处不在

熟悉《红楼梦》的朋友，一定对"葫芦僧断葫芦案"印象深刻。故事说的是贾雨村授了应天府，一到任，就有件人命官司：两家为了争夺一婢女，以致殴伤人命。

> 凶手薛家是金陵一霸，倚财仗势，将人打死后，扬长而去。苦主告了一年的状，竟无人做主。雨村听了大怒："岂有此理！打死了人，竟白白地走了，拿不来的？"就要发签差公人，立刻捉拿凶犯家属来拷问。案旁一个门子，却使眼色让他不要发签。雨村心下狐疑，停了手，退堂。
>
> 退至密室，那门子对雨村说："老爷荣任到此，难道就没抄一张'护官符'来不成？"
>
> 雨村忙问："何为'护官符'？"
>
> 门子道："如今凡做地方官者，皆有一个私单，上面写的是最有权势、极富贵的大乡绅名姓，各省皆然。倘若不知，一时触犯了这样的人家，不但官爵，只怕连性命也难保呢！"
>
> 贾雨村在门子"护官符"潜规则的点拨下，腰杆子软了，口气由"哪有这等事！打死人竟白白地走了，拿不来的"，转脸一变，成了讨好上司的"令甥之事已完，不必过虑"，徇情枉法，放纵了

凶犯。

诸如“护官符”之类的潜规则，虽然不是明文的规章制度，却又是实际存在的规矩，“你见，或者不见，它就在那里”。

当今社会，潜规则五花八门。比如，交警在处理违章事件时，有的违章司机便会拨通“熟人”的电话寻求支援；有人在子女择校入学时，会托人情递条子；还有的人去医院看病，总觉得送了红包，医生才会关照，红包被退回，便纠结是否给少了……演艺界、文化界、体育界，几乎各行各业、各个领域都有潜规则。

凡此种种不按套路出牌、不按程序行事的潜规则，不是什么红头文件、白纸黑字，为多数人所不齿，却时时刻刻影响着人们的选择；摆不上台面，却无处不在地彰显着力量和能量。

据《法治周末》2014年9月2日报道，“一名工作人员伏案而睡，其身旁办公桌上堆积着一捆崭新的百元人民币和数十个红包，而红包下面压着一份向江苏省南京市某区交通运输局等单位干部送礼的‘送礼清单’，送礼对象则从局长、副局长、科长到镇村干部……”这是中交第二公路勘察设计研究院有限公司职工向南京市纪委和媒体曝出该单位南京项目部“送礼清单”系列照片中一张照片的画面。

虽然正值中央“八项规定”严风劲吹，相关部门连续发文要求坚决刹住公款送礼等不正之风之际，但“逢节必送礼”的潜规则，好像在一些人心中生了根，“野火烧不尽，春风吹又生”。

## 潜规则和显规则：此消彼长

潜规则和显规则从来就是此消彼长的关系。当“红头不如笔头，笔头不如口头”成为常态，不少人自然会心照不宣地选择关系；当“不给甜头不点头，给了甜头乱点头”成为现实，不少人自然会随波逐流地选择迎合；当找“靠山”胜过找组织，走程序变成走过场，不少人自然会你行我效地选择找“靠山”。

现行《预算法》规定，除法律和国务院文件另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。但是，不少地方政府成立投资公司、路桥公司、城建公司等融资平台，绕过《预算法》举借了大量债务。

梁启超曾沉痛地指出，晚清帝国积贫积弱的一个重要原因是潜规则盛行，“一部律例，十有九不遵行，有律如无律，谓之伪律”。潜规则大行其道，不但会动摇人们对制度的信心、对法律的信仰，而且会使整个社会颠倒荣辱观念、扭曲价值取向。

## 破除潜规则之策：强化明规则

“正常渠道”一再显示“此路不通”或“敬请绕道”，吃亏吃苦、无望无助的，只能是老实正派的守规则者。

大刘的好朋友老王向他吐槽了孩子在某市上学遭遇潜规则的事。

2013年6月6日下午，老王和孩子一点半就到了学校门口，顶着烈日排了一个小时的队，学校大门终于打开了。他们满心欢喜地进去领表，可得到的答复是让非本学区，但持有本市户籍的孩子先报名。

老王和孩子只好先站在招生大厅等着。半个小时过去了，一个

小时过去了，报名表从最初的201号，发到了385号，还是没他们什么事。这期间，无数家长拿着“条子”，或陪着“熟人”，领到了报名表。一个半小时后，招生的工作人员宣布，学校招满了，今年的招生工作结束了。老王过去问他们：“老师，我孩子还没报名呢。”换来的却是招生老师冷冰冰的回绝：“招满了，不招了，快走吧。”

老王告诉大刘，从招生大厅出来，孩子的一句“爸爸，我想上学”让他心都碎了。

教育界存在“对有权的点头哈腰，对有钱的眉开眼笑，优质资源被权、钱所占据”的潜规则，已广为诟病。

2014年4月，教育部等五部委联合发布《关于2014年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见》，要求切实解决“以钱择校”、“以权转校”问题，抵制招生过程中打招呼、递条子等不正之风。这是向“潜规则”叫板，向“潜规则”开刀。

潜规则的沉疴痼疾，虽然成因复杂、积久成习，但并非不可改变。让那些看起来无影无踪的潜规则，在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场，对于提高制度执行力、扶正“明规则”，可谓一语中的、直击要害。

2014年5月9日，习近平总书记在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时指出，“这些年，一些潜规则侵入党内，并逐渐流行起来，有的人甚至以深谙其道为荣，必须引起我们高度警觉。……这些潜规则看起来无影无踪，却又无处不在，听起来悖情悖理，却可畅通无阻，成为腐蚀党员和干部、败坏党的风气的沉疴毒瘤。如果任其大行其道，我们的党风、政风、社会风气又谈何好转？破除潜规则，根本之策是强化明规则，以正压邪，让潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场。全党上下，任何

一级组织、任何一名党员和干部都要严格遵守党的组织制度和党的法规纪律，对党忠诚，光明磊落，公道正派。”（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第44~45页）

# 海恩法则

1995年2月26日，一条消息震惊了世界金融市场。具有233年历史，在全球1 000家大银行中按核心资本排名第489位的英国巴林银行，因进行金融期货投机交易巨额亏损，被迫宣布破产。

一

巴林银行是世界首家“商业银行”，由弗朗西·巴林爵士于1763年在伦敦创建。巴林银行曾创造了无数令人瞠目的业绩，连英国女皇的资产都委托其管理，素有“女皇的银行”的美称。

就是这样一个历史悠久、声名显赫的银行，竟因一个28岁的“期货与期权结算方面的专家”利森进行期货投机失败而陷入绝境。

1992年，尼克·利森被巴林银行总部任命为新加坡巴林期货（新加坡）有限公司的总经理兼首席交易员。当年夏天，根据伦敦总部的要求，利森设立了一个“88888”的“错误账户”，用于记录较小的交易错误，并自行在新加坡处理。数周之后，巴林总部换了一套新的电脑系统，重新决定新加坡巴林期货公司的所有差错记录仍经由“99905”账户向伦敦报告，“88888”账户被要求停止使用。

然而，由于制度执行不到位，“88888”账户并没有被撤销。从首次承接错误合约2万英镑损失开始，“88888”账户亏损额一步一步地增加到

了2 000万、3 000万、5 000万英镑，1995年2月23日激增至令人咋舌的8.6亿英镑——超过了4.7亿英镑的股本金，导致巴林银行的最终垮台。

制度执行不到位，一个小小的“88888”账户成为改写巴林银行历史的道具。

## 二

在管理学中，有一个著名的“海恩法则”。这个法则旨在说明，每一起严重事故的背后，必然有29次轻微事故和300起未遂先兆以及1 000起事故隐患。该法则强调两点：

> 一是事故的发生是量的积累的结果；二是再完美的制度，不落到实处都将导致严重事故发生。

从巴林银行倒闭的过程可以知道，巴林银行在制度安排上存在严重缺陷：利森既是首席交易员，又负责交易的清算工作，集交易与清算业务于一身。在巴林银行新加坡分行，利森本人就是制度。他分管交易和结算业务，这与让小学生给自己改作业、打分数没什么区别。

巴林银行虽然也有内部审计制度，但实际审计工作极其松散，形同虚设。在新加坡分行的业务损失达到5 000万英镑时，总部也曾派人调查，资产负债表也明显反映了这些亏损，但银行高层对此却视而不见。

利森后来在自传中这样写道：

> 我为自己变成这样一个骗子感到羞愧——一开始是比较小的错误，但现在已整个包围着我，像是癌症一样……我的母亲绝对不是要把我培养成这个样子的。

有一群人本来可以揭穿并阻止我的把戏，但他们没有这么做。我不知道他们的疏忽与罪犯级的疏忽之间界限何在，也不清楚他们是否对我负有什么责任。但如果是在任何其他一家银行，我是不会有机会开始这项犯罪的。

这种没有监管、严重失控的经营状态，客观上创造了做坏事的条件，或早或晚总要导致做坏事的结果，没有利森，也会有“张森”、“王森”，这就是“海恩法则”揭示的真理。

巴林银行以自己的破产实践证明了“海恩法则”：任何细小问题，都可能是导致安全事故发生的“导火索”，甚至是“定时炸弹”。

“海恩法则”给我们的启示是：一项制度、一条规定、一个流程，都要照章办理。怕麻烦、图省事，工作中就会想办法抄近路，能省就省，心存侥幸。或许一次、两次操作没有问题，但是，久而久之，习惯成自然，不规范的操作就会带来极大的隐患，一旦被外部因素触发，就会造成事故的发生。

我们要有“小中见大”的敏锐眼光，重视每一个征兆、苗头和隐患，及时把各项规章制度执行到位、落到实处，努力减少甚至避免事故的发生。

# 第5章
# 制度思维的镜子

# 道德与制度

道德是理想的，制度是现实的；道德是扬善的，制度是抑恶的。从严格意义上讲，道德作为一种非正式制度，也属于制度的范畴。本文讨论的与道德对等的制度，主要指正式制度。

## 无证救人案：道德与制度的审判

这是1935年发生在美国纽约州的一个故事。

古特和两位同样来自德国的朋友没有固定职业，全靠做临时工维持生活。他们合租了纽约州一间阴暗破旧的房间，房东是一个身材肥胖的爱尔兰人莫菲。莫菲是个鳏夫，独自养育着5个孩子，吉米是最小的一个。

有一天，吉米突然病了。因为还没有通过美国的医生执照考试，古特虽然是柏林有名的儿科医生，却不能替吉米治病。白天，莫菲请来一个医生——老态龙钟、瘦骨嶙峋的意大利人，给吉米看病、开药。

午夜一过，吉米的体温不断升高，气息渐如游丝般微弱。古特催促莫菲再去叫大夫。过了一会儿，莫菲却独自回来了。

“医生不愿意来。”莫菲喃喃说道，无助而愤怒的眼泪在眼眶里打转，“上次看病的费用我还没有付清，他坚持要先看到钱才肯来……”

此时，低矮的房间里挤满了邻居：臃肿的意大利妇人、白胡子的犹太人和波兰的传教士，大家窃窃私语并忙着凑钱，最后却失望地摇头叹

息。

莫菲怔怔地望着垂死呻吟的孩子，猛然转过身对古特吼道："好歹你也是个医生，看在上帝的份儿上，不要眼睁睁看着我的孩子死掉！"

在场所有人的目光都集中到古特身上。古特脸色惨白，此刻心情十分矛盾。再过几个月，他就可以参加美国国家医生执照考试，开始崭新的生活。站在制度和法律这边，他可以看到的是灿烂的未来；站在道德一边，他将违反制度和法律，可能会被捕并丧失居留权。现在夹在中间的，却是一个身患重病的孩子，在发烧和痛楚中瑟缩。强烈的同情感和责任心，促使古特终于做出了决定。他为吉米的小生命奋战了十天十夜，几乎未曾合眼，面容变得憔悴。总算度过了危险期，吉米捡回了一条命。不过，真正的故事才刚刚开始。

吉米下床的那一天，警察逮捕了古特，是那个意大利裔的老医生告的密。这在邻居街坊中引起了骚动，一张张历经沧桑的面孔因愤怒而涨红。

第二天，这批人当中没有任何一个人去上班，大伙儿全都赶往纽约市立法院，把法庭挤得水泄不通。古特被传讯时，这些人蜂拥而上，法官惊讶地望着这群奇怪而沉默的男男女女、老老少少。

"有罪还是无罪？"法官问道。

在古特还没来得及开口前，一百多个邻居街坊齐声喊道："无罪！"

"肃静！"法官呵斥道，指着站在古特背后的莫菲说："你说说看。"

莫菲开始叙述。法官专心听着，并环视着一张张老迈的脸孔。莫菲在庭审结束时说："我们已经凑足了钱，如果他因为自己所做的一切——为拯救一个孩子的生命——而被判罚金的话，我们已经准备好68美元了。"

法官面带微笑地站起来，举起木槌敲向桌面，庄严宣判：

古特先生，您违反了法律和制度，原因是为了遵循另一个更高的法律和制度——道德。因此我判您——无罪！

这个判决揭示了道德与制度、法律的冲突以及解决冲突的最好办法，那就是：既遵循制度，又尊崇道德。

## 道德与制度的抉择

靠制度还是靠道德，一直是令人揪心的话题。2014年河南高考替考事件折射出来的制度与道德的拷问，令人深思：

在河南高考替考事件中，那些替考的大学生，在区区数万元酬金的诱惑下以身试法；那些替考组织者，对监考老师们的劝说显得如此理直气壮。这表明，道德滑坡已经到了何种境地。

面对河南高考替考事件，人们纷纷呼吁，堵住高考制度的漏洞。比如，入考场前要验指纹，进场后要核对身份证。但事实却是：即使替考者将精心制作的指纹膜套错了手指，仪器发出警告声，监考老师仍将他放行；查身份证知道不是本人，也当作不知道。为什么？因为监考的人统统被收买了，连主监考老师也是“咱们的人”。

道德自律和制度约束，孰轻孰重？

河南高考替考事件体现了道德和制度的冲突，理想与现实的碰撞。道德和制度总在冲突中彰显价值，在碰撞中拷问灵魂。

以前看到过一个故事，大意是一个商人想要王子的马而不可得，于是假装生病躺在路上。王子扶他上马，商人上马就跑。王子边追边喊，马可以给你，但千万别说怎么得到的，不然以后没有人敢救助路上的病人了。商人汗颜还马。

我们不能奢求所有的人都有王子的远见和商人的从善如流，但是如何面对道德自觉与制度规则的抉择，却是随时随地都可能面临的困境。

## 道德自律和制度约束同等重要

道德和制度并不相悖。把社会发展比作一辆马车，道德和制度就是马车的两轮。我们需要建立起对制度的信仰，但也离不开对道德的坚守。

曾经引发亚洲金融风暴的“金融大鳄”索罗斯，在很多人看来简直是十恶不赦，但偏偏是他，因为行善而成为第二届“代顿和平奖”得主。得奖原因是他捐出巨款，支援波斯尼亚地区的战后重建事务，以及他所成立的量子基金对多项慈善活动的大力支持。

此种行为在中国也很多，但大多带有商业色彩，因而中国记者就对索罗斯提出这样的问题：这是您的天性还是树立形象的需要？

索罗斯回答：在金融市场，我只是按制度办事，我遵守制度，谈不上道德不道德。

其实说穿了，是因为存在高额遗产税，国外的富豪们才大多在生前捐出大部分的财产。不仅索罗斯如此，其他富豪亦然，这是一种普遍的行为。富人的仁，不仅是道德促成的，更是制度的必然。

2015年10月新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党

纪律处分条例》，立德立规并重，既树立了道德“高线”，又画出了制度“底线”，必将有助于自律和他律的完美结合。

道德和制度是个永恒的课题。需要我们不断思考的是：制度如何内化为道德，塑造人的善性；道德如何固化为制度，规范人的言行。

习近平总书记指出，“发挥好法律的规范作用，必须以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用。一方面，道德是法律的基础，只有那些合乎道德、具有深厚道德基础的法律才能为更多人所自觉遵行。另一方面，法律是道德的保障，可以通过强制性规范人们行为、惩罚违法行为来引领道德风尚。”（《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版第30页）

# 南风法则：制度与情感

一

眼看3个月的产假就要休完，住房离学校较远的宋老师开始发愁了。

就在这时，杭州九堡中学办公室的一个电话让宋老师放了心：学校在原来实行“妈妈假”的基础上，又推出了“零星假”制度。

九堡中学年轻女教师多，赶上生育高峰，出现了“排着长队生孩子”的现象；许多老师还是外地的，在杭州无人照顾小孩，并且住房距离学校很远。

怎样解决她们的实际困难？学校领导看在眼里，急在心里。

学校把老师的困难放在首位，规定妈妈们每月可以有半天的“妈妈假”，现在又增加了6个小时的“零星假”。教师可选择使用，用起来没有任何心理负担。

这些“小”举措得到了全校教职工的充分认可。老师们说，学校以人为本，让人舒心。

九堡中学的故事告诉我们：管理一个团队，既需要硬性的制度管理，也需要软性的情感管理。

二

如果说制度管理为团队日常运行提供了"游戏规则"，那么情感管理则为团队活力绽放提供了"催化剂"。

法国作家拉封丹写过一则寓言：北风和南风比威力，看谁能把行人身上的大衣脱掉。北风刮着凛冽寒气，结果行人为抵御严寒把大衣裹得紧紧的。南风则徐徐吹动，顿时风和日丽，行人因为觉得春暖身热，始而解开纽扣，继而脱掉大衣，南风获得了胜利。

这则寓言给人们的启示是：温暖胜于严寒。制度管理好比"北风"，严格要求，不徇私情，令人生畏；而情感管理犹如"南风"，可关心人、爱护人、激励人。

日本企业管理制度非常严格。但日本企业家深谙刚柔相济的道理，在严格制度管理的同时，十分注重情感管理，如记住员工的生日，关心他们的婚丧嫁娶，促进他们的成长和人格完善。这种情感抚慰不仅针对员工本人，有时还惠及员工的家属，企业仿佛就是一个大家庭。

三

如果将企业比作一间房子，制度就是四周的墙壁，再森严的房子也需留着门和窗，也就是说，制度并不是全部。缺乏管理经验的企业，往往是弄了一大堆制度，墙上挂着，纸上写着，甚至桌上也贴着，可是，当真正需要合理运行时，往往是漏洞百出。

许多企业的制度里都有"办公室禁止谈恋爱"这一条。这条制度不无道理，周幽王"烽火戏诸侯"，唐明皇"从此君王不早朝"，都是因为办公室谈恋爱埋下的祸根。上班下班都跟恋人在一起，谁还会顾及工作？制定这条规则是有先见之明的。

一家公司明文规定，发现办公室恋情，一经证实，立即开除。

在制度的严格要求下，造就了一批相当自觉的员工，同时也失去了好些人才，因为他们爱上了自己的同事。

人是情感的动物，朝夕相处，并肩作战，互相欣赏，难免会产生感情。谁又能否认，情侣员工就不能促进企业发展？对产生感情的员工，能不能通过回避或者一方调离等形式来加以管理？

以制度管理为主的刚性管理，重在“立威”，使团队有章可循；以情感管理为主的柔性管理，重在“布恩”，使团队充满温情。“恩威”并举，互为补充、有机结合，才能更好地塑造有战斗力的团队。

当制度文明中注入和煦南风，必将无坚不摧，无往不胜。

# 制度是一面镜子

有一天，大刘开着城市越野车去商场买衬衣。商场好找，车位难寻，转了好几个圈，才在马路边找到一个空位。看着这个空位，他既如释重负——千辛万苦终于找到了属于自己爱车的狭小空间，又惶惶不安——马路边这个空位没有停车标志，会不会被开罚单呀？

这种经常伴随现代都市人的“找车位难”现象，此刻让大刘很纠结。瞻前顾后、思来想去，实在想不到更好的办法，他只好横下心来，停好车，按下锁，惴惴不安地进了气派的大商场。

大刘买到称心如意的衣服后，从商场出来，朝自己的爱车走去。

这时，一幅美景呈现在大刘眼前：一个亭亭玉立的曼妙女孩儿，正对着他的车窗玻璃，一会用手理理刘海儿，一会做个鬼脸，仿佛置身无人之境。直到大刘按响车门锁，女孩儿才恍然大悟，急忙跑开……

爱美之心人皆有之，大多数人都像这个女孩儿一样，喜欢照镜子其实是为了自我欣赏，从中获得一份愉悦感。

大刘一边回味刚才女孩儿照镜子的一幕，一边发动汽车。这时他发现，汽车前面挡风玻璃上放了一张纸，凭直觉猜测可能是罚单。大刘马上打开车门，从挡风玻璃上取下一看，果然是《违法停车告知单》，注明违反了《道路交通安全法》第五十六条的规定，被依法开罚单，罚款100元。

大刘很是迷惑，这里没有禁停标志呀？自己的行为违反《道路交通安全法》第五十六条了吗？大刘打了个电话给同学大陈，咨询这是怎么回事。大陈告诉大刘，长沙正在整治十几条主干道禁停道路违法停车问题，“违法停车将被依法开罚单，罚款100元；影响交通的车辆将被依法强制拖离。”最近，已查处近百起违法停车事件，有的被开罚单，有的被拖车，有的被锁车。“你只被开罚单，算幸运啦。”大陈的一番话，让大刘猛然醒悟。

大刘忽然觉得，《道路交通安全法》规定的道路禁停制度何尝不是一面镜子：照出了人们行为的正当与否，照出了社会关系的存在方式，照出了社会治理的进步程度。

制度是一面镜子、一个指示器。它与时代同行，照出社会状态，照出人的面貌，照出发展的速度、文明的高度。

由此及彼，大刘想到了一篇转自微信上的文章《任何制度设计都经不起中国人糟蹋吗？》，这篇在网上迅速走红的文章写道：

> 刚进入中国时，安利的一切制度以它在欧美的设计为标准，规定产品实行“无理由全款退货”：不管任何原因，如果顾客在使用后感到不满意，哪怕一瓶沐浴露用得一滴不剩，只要瓶子还在，就可以退得全款。注意，是退全款！
>
> 这项制度在美国施行了很久，一直是安利公司的信誉和品牌象征，退货率微乎其微，安利的产品是优质的。然而在中国，一些国人很快以“特色”的方式震撼了美国人：回家把刚买的安利洗碗液、洗衣液倒出一半留用，然后再拿半空的瓶子，甚至全空的瓶子去要求全额退款。在上海，刚刚开业的安利公司，每天清早门口都会排起长长的退款队伍，令安利公司的美国人大吃一惊……
>
> 后来，安利（中国）调整了公司制度，转变了安利（美国）之前的营销模式……

透过安利制度这面镜子，我们看到了东西文化的不同，发现了中外制度环境的差异。

《仪礼》记载了古代礼仪制度，成为当时的一面镜子，时刻让国人用来对照整理衣冠、规范言行。

古人云：“以铜为镜可以正衣冠，以古为镜可以知兴替，以人为镜可以明得失。”小小的镜子到处都有，但是它的作用却非常神奇。通过制度这面镜子，我们看到了整个社会的光明与腐朽，看到了人类的善良和贪婪。

这天，大刘去银行的自动柜员机排队取款，发现前面的一个储户取完钱后，没有把自己的卡退出来就匆匆离开。也就是说，此时大刘只要按一下取款数额，就可能有钞票哗哗地吐出来。

对大刘来说，这是一种诱惑，更是一种挑战。他下意识地朝四周看看，没有看到别人，特别是前面的储户已经无影无踪。他的心怦怦直跳，脸上火烧火燎，血液在沸腾。当大刘的欲望还在增长的时候，他突然发现自动柜员机的上方有一个摄像头。摄像头就像一面镜子，清晰地展示着银行管理制度，全面地映射出大刘的言行举止。摄像头让大刘迅速冷静下来，恢复了理智，最终他没有犯错误。

制度是可爱的，制度是美好的。制度这面镜子常常警示我们，要聚焦制度、理解制度、遵从制度。

# 手电筒现象

手电筒是谁发明的？未作考证，不敢妄言。手电筒的用途，大家都略知一二：黑夜之中送来光明，或用于行路，或用于寻觅……如今，苹果、三星等智能手机，都有了手电筒功能。

## 制度执行中的手电筒

不知从何时起，手电筒有了新的用途，比如，把反腐倡廉装进手电筒，照哪儿哪儿不顺眼，照谁谁有问题，但唯独不照自己；把制度装进手电筒，照见别人不遵守制度，自己却“灯下黑”，犹如乌鸦落在猪身上——只见猪黑，不见己黑。

“这些人真不讲规矩，乱插队。”在汽车站售票大厅，一位男士抨击不遵守制度的行为，但转眼间，他也加入了插队的行列。在这位男士那儿，制度成了手电筒，只照别人，不照自己。

2010年1月11日，《株洲日报》的一篇报道对制度手电筒进行了剖析：

> 2010年1月6日，在株洲西客站的无烟候车厅安检机边，负责安全检查的一名警察一边抽烟，一边与人聊天。
>
> 无烟候车厅里不允许任何人抽烟，无论是工作人员还是乘客，都不例外。车站工作人员除了自己必须严格遵守外，还要劝阻和处罚违规抽烟的乘客。而身为工作人员的那名警察，却在乘客无一人违规抽烟的情况下，独自吞云吐雾，做起了快乐“神仙”。对此，

人们不禁要问：那个警察的纪律观念和制度意识哪里去了？车站为何没有专门负责监管的人员？或者监管人员为何对其网开一面？

制度的“手电筒”不能只照别人。制度既然制定出来，且挂到了醒目的位置，就是用来遵守的，而且制度的制定者和执行者更要以身作则，带头遵守。如果“只许州官放火，不许百姓点灯”，只拿着严格的制度去约束别人，自己却视而不见，肆意妄为，别人怎么会心悦诚服地遵守？

株洲西客站的这一幕，可能就发生在你我身边：把制度当作手电筒，只照别人不照自己。

制度执行，讲究的是严格、公平，追求的是一刀切。手电筒制度却在制度执行中搞特殊、留缝隙，违背了制定制度的初衷，影响了制度作用的发挥。

## 制度建立中的手电筒

手电筒现象不仅在制度执行环节存在，在制度建立环节也存在。

2013年2月15日《南方都市报》报道：

从今年起，报名参与某市政府采购的供应商须提供无行贿犯罪记录证明，这一证明由当地检察机关出具。除此之外，供应商还需出具公平竞争承诺书。采购代理机构也须在采购公告中明确这一内容。

政府的这项制度并不能完全避免政府采购招标行为中的违法行为，因为政府的制度设计是“手电筒制度”，只照供应商，不照政府机关自

身，没有规定自身要采取哪些措施防止腐败行为发生。

近年来，为防止制度建设中的“手电筒现象”，我国推行了制度廉洁性评估：

> 2007年，海南省纪委、监察厅调研发现，一些腐败案件和损害群众利益的突出问题之所以时有发生，其原因并不是不执行、不落实制度，而恰恰是制度本身出了问题。一些部门通过制定和解释制度，为其“滥权”及“免责”提供合法性依据，使部门利益制度化，不当利益合法化。

“源洁则流清，形端则影直。”廉洁性评估，就是为制度照X光，检查制度是否公正、合法，是否一视同仁，是否存在制度性腐败。

“木受绳则直，金就砺则利。”制度廉洁性评估是从根本上、源头上减少不当利益固化的必由之路。

冲破手电筒的局限，我们就能真真切切地体会到制度科学性、合法性、公正性的魅力。

# 比特：信息化倒逼制度化

1946年，世界上第一台电子多用途计算机“ENIAC”诞生。1969年，全球第一个网络“阿帕网”（Arpanet）问世。《第三次浪潮》的作者阿尔文·托夫勒断言：谁掌握了信息，控制了网络，谁就拥有了整个世界。

信息化以前所未有的速度、力度和广度，倒逼制度化。

一

信息化是当今时代最鲜明的特征，推动着人类生产生活方式的巨变。

谷歌公司通过观察分析人们在网上的搜索记录，预测出甲型H1N1流感的爆发，而且具体到特定的州和地区，而疾控中心要在流感爆发一两周之后才可以知道；在加拿大多伦多的一家医院，针对早产婴儿的数据读取每秒钟超过3 000次。

现在，大数据能做什么，高德公司与出租车公司合作，选取其中的4万辆车，每辆车都装有全球定位系统（GPS），实时共享他们的行驶轨迹数据，这也意味着，北京布置了4万多个移动的检测器。每隔10秒钟到1分钟，出租车会自动把自己的位置信息发回大数据中心，大数据中心可以自动计算每条道路的实时交通流量……

2013年度中国信息社会发展十件大事，内容分别涉及互联网金融、大数据、“棱镜”事件、个人信息保护、宽带中国、信息消费、微

信、“双十一”、“3Q大战”、4G牌照等，从这些事件的名称就可以看出，如果倒退5年，这些事情不可能发生，多数名词甚至都没有听说过。

20世纪美国物理学大师约翰·惠勒有一个令人深思的论断：万物源于比特。在这样的世界观下，比特是终极的不可分的粒子，而宇宙可能就是一台巨大的计算机，正在计算着自己的命运。

## 二

单枪匹马的信息化“亮点”纵有三头六臂，也难以化解现代化进程中的众多矛盾；那些灵机一动、充满信息技术含量的“点子”即使能救活一个产品、一家工厂，也终不可与成熟的创新机制同日而语；离开了严密规范的制度设计，信息化神话很快就会黯然失色。

信息化倒逼制度化。

自1992年成立以来，长沙中联重工科技发展股份有限公司（以下简称“中联重科”）以每年平均60%以上的增长速度发展，从最早的8个人、50万元发展到2013年的3万人、近800亿元产值。

中联重科董事长詹纯新十分注重建立一套面向全球化经营的信息系统，认为信息系统是中联重科继续快速增长、全球化的重要支撑。

在中联重科，IT（信息技术）线和财务、风控、审计、人力资源线统称为内控线，之所以叫线，指的不是一个部门，而是从集团到事业部自上而下贯通的管理和控制体系……

众多信息系统上线后，带来了流程的透明、协同和高效。下一步，中联重科将重点构建内部和外部风险管理体系，通过风控数据库的搭建，形成新的管理流程和办法。

如果说之前企业内部管理主要靠报表和清单，现在则是靠流程。

信息化成果倒逼中联重科重新布局生产、销售、售后服务等业务流程，重新思考技术研发、产品中试和规模生产之间的关系，重新构建生产者与消费者之间的互动关系。这个过程需要一系列的制度设计、制度变迁及制度创新跟进。

## 三

信息化倒逼制度化，给人们的生活带来了深刻变化。

大刘的同事小王带儿子去湖南省儿童医院就诊，通过手机挂号预约科室和医生，通过支付宝钱包付医药费，检验报告和诊断结果都能在手机上直接查看……只用一部手机，就能轻松搞定就医全过程。据了解，湖南省儿童医院“牵手”支付宝，推出移动医疗服务平台，成为省内首家、全国第二家加入支付宝钱包“未来医院”计划的医疗机构。

如今，不懂得支付宝等相关制度，给儿女看个病都难！信息化催生的一系列制度化，让人们感受到了时代的沧桑巨变。

大刘的侄儿小刘从家乡湘中传来好消息，他最近被当地新投产的一家饮料厂录用，从农民转型为现代产业工人。气派的厂房、轰鸣的机器和计算机控制的生产线，让小刘有点刘姥姥进大观园的感觉，激动而又兴奋。听说工资、福利还不错，小刘的心情就更好了。

然而，没过多久，小刘就开始抱怨：上班不自由，有时想睡个

懒觉都不行；农忙时节也要上班，顾不上家里的一亩三分地；天天上班面对着电脑工作，却不能上网、打游戏……

脱胎于传统农业社会的小刘，稀里糊涂地闯入现代化工厂，懒散的个性与信息化的机器碰撞、磨合，产生出许多矛盾。正如喜剧艺术家查里·卓别林的代表作《摩登时代》里所描述的，现代产业工人的降生过程，演绎了许多可歌可泣的人间悲喜剧。这些悲喜剧，其实就是现代化的苦恼。

大刘的侄儿小刘在饮料厂遇见的现代化的烦恼，一方面需要他提高自身素质、不断适应现代化；另一方面则需要工厂和当地社会组织建立健全一系列制度规则，不断满足信息化的需要。

刘女士在2013年与王先生登记结婚，婚后未生育子女。当年11月，王先生和刘女士因感情不和协议离婚。分割财产时，王先生要求刘女士将婚后开设的淘宝网店转到自己名下。刘女士不同意，王先生就把刘女士告到法院，要求对其网店进行财产平分。淘宝网店作为新世界中的“虚拟财产”，已经活生生地横亘在我们面前。

在波澜壮阔的时代，全面建立适应信息化要求的制度法律框架，已经成为摆在我们面前的迫切任务。

# 李世民的难题：人情与制度

2012年8月，两则关于高速公路收费站在收取过路费时缺乏“人情”的新闻引起了争议。

一则是8月2日，乌鲁木齐一公路发生一起车祸，5人受伤。警车将伤者送往医院，途中经过收费站时被拦下收费。特警因怕耽误抢救伤者，交费后通行。

另一则是8月初，从湖北开车回广东的邹先生，在高速公路上遇劫后身无分文，邹先生等人到达广州某收费站时，工作人员执意不肯放行，称没收到钱就没商量。

一遇到类似的情况，关于制度与人情孰轻孰重，往往会成为争议的焦点。

从人情的角度说，警察因为救人，经过收费站当然应该免费通行；驾驶员在高速公路上被抢劫后身无分文，应该免费下高速。但是，从制度的角度说，收费站坚持按制度办事，不搞特殊，也无不对之处。

制度和人情哪个更重要？如何处理二者之间的关系？这是一个永远绕不开的话题。

中国是个人情社会。“关羽守华容，义释曹孟德”诠释了关帝的义薄云天、重情重义，成为千古佳话；“士为知己者死”、“为朋友两肋插刀”，成为国人心目中为人处世的重要标准。人情和义气是什么？就是你对我好，我对你更好，投桃报李，礼尚往来。

社会因制度而有秩序，也因人情而温馨。在现实生活中，制度与人情都是不可或缺的。当二者发生冲突时，如何来判定和应对，也确实是个难题。不妨看看唐太宗李世民如何处理这一难题：

唐贞观三年（公元629年），濮州刺史庞相寿犯了贪贿罪，受到免职处分。

庞相寿曾经是李世民的老部下。为了保住官职，庞相寿向唐太宗李世民上书，哀求皇上看在“故旧”的情分上给予宽恕。“感情牌”一出，拨动了皇帝最柔软的那根心弦。李世民打算从轻发落，给庞相寿一个警告处分，继续让他做官。

敢于直言的魏征知道这件事后，直言相谏：“庞相寿贪婪卑鄙，远近闻名，可以说是罪不可恕。现在陛下因为顾念‘故旧私情’，不仅赦免了他的‘贪浊’之罪，还让他官复原职，这样做无益于他弃恶从善，重新做人。况且，过去秦王府故旧熟人很多，如果这些人犯了法，都依仗与陛下有私情而受到庇护，那么只会使贪鄙者得意，为善者害怕，社会怎得太平安宁？”

李世民被魏征这么一说，决定改变主意。

李世民召见庞相寿说：“我昔日为秦王，自然要为王府做主；现在是皇帝，就要为天下做主，不能凭私情来照顾老部下。”于是，李世民送给庞相寿一些东西，把他打发回家了。

李世民贵为九五之尊的皇帝，既讲了人情，又没有忘记制度。这种公私分明的处世哲学，值得我们学习。

诸葛亮斩杀马谡之前说：“幼常（马谡之字），我们感情这么好，我真的不忍心杀你啊！可是军令状在此，不是我要杀你，是制度要杀你，我没办法啊！你的身后事，就不用担心了。你的家人我来照顾，你的父母就是我的父母，你的孩子就是我的孩子，你就放心吧！”说完泪流满面地把马谡给斩了。

"挥泪斩马谡"很绝，绝就绝在"挥泪"二字。斩完马谡收到两个效果：一方面，全军肃然，大家明白了不能办错事，制度无情啊！另一方面，大家都说："丞相真是好人啊，真关心下属！"诸葛亮"用温柔的手段做冷酷的事情"，既强化了制度的权威，教育了众人，也树立了自己的形象，笼络了人心。

人情社会向契约社会过渡，熟人社会向陌生人社会过渡，是社会发展的趋势。在社会转型之际，我们应该厘清"制度"与"人情"的界线，强化规则意识、制度意识，把人情纳入制度和法治的轨道。

那么，我们在"人情"与"制度"两者之间怎样找到最佳平衡点呢？最理想的状态是：人情是在制度规范下的人情，制度是有人情味的制度。

实际上，制度和人情相辅相成。

不完善的制度，就是缺少戒备心理的富翁，此时人情犹如盗贼。哪里有露财的，哪里肯定就有梁上小丑。

严密的制度是银行保险箱，人情的手摸不到、伸不进。比如国家机关招录公务员，在制度完善之前，地方领导的确拥有很大的话语权；因此说情风很猛烈，领导不给说情的人办事，人家就有想法。制度健全后，凡进必考，择优录用。完善的制度为各级领导干部解脱了人情的羁绊，为参与者提供了公平竞争的舞台。

英国哲学家培根曾告诫："以无情的目光论事，以慈悲的目光看人。"我们对"人情"不是简单地"抛弃"，而是取其精华、去其糟粕，将人情社会里的积极元素、有益部分保留并传承下来，让其在法治社会、制度框架中绽放出更绚丽的人性光芒。

习近平总书记提出："正确认识和处理人际关系，做到既有人情味又按原则办。"（《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版

社2015年版第44页）也就是说，要做到既坚持制度，又不伤及感情，这是最理想的结果，当然也是最难达到的境界。

# 翰林学士“朋友圈”引发的舞弊案

2015年的春节联欢晚会，反腐相声《圈子》批判了“认识不同圈子的人好办事”这一不正之风。

其实，早在宋朝初年，翰林学士李昉就因为“圈子”而闹出了“科场舞弊案”。

## 一

李昉是河北饶阳县人，在五代十国的时候就担任后周翰林学士。当历史的车轮进入宋朝后，他长期担当王朝重任，政为宰辅，文为魁首，还多次主持贡举考试。因而，前来李昉家中拜访的学子络绎不绝。

学子们苦读半生，从千里之外来到天子脚下，都怀揣着将文武之艺“货与帝王家”的人生理想。学子们估计都学过成功学，知道刻苦攻读是前提，交游、拜访是桥梁，苦干实干还得巧干。在这样的大背景下，李昉家里常常高朋满座，学子成群。

李昉对于青年才俊十分怜惜，总是抽出时间来与他们促膝交谈，鼓励表扬。即使公务繁忙抽不出时间，也会让仆人好生招待，留下他们的锦绣文章。有个叫张去华的年轻人，带着自己的文章，千里迢迢来到京城，惴惴不安地请求李昉赐教，没想到得到李昉的高度评价。第二年，张去华高中进士甲科。还有郑文宝、钱熙等学子，都是先拜到李昉门下，没过多久就高中进士。

俗话说，人怕出名猪怕壮。门生多了、圈子大了，李昉一不小心就闯了祸，而且是大祸。

北宋开宝六年（973年），李昉主持贡举考试，新录取进士10人，诸科28人。按惯例，宋太祖赵匡胤在讲武殿接见新考取的进士。此前，这样的接见与谢恩活动都是礼仪性的，没有任何考试性质，甚至连面试的性质也不具备。在太祖召见新科进士之前，录取与否、名次高下早已定好，殿试只不过是个礼节性的盛典罢了，走走过场。如果会试是绝杀的淘汰赛，殿试则是轻松的庆功宴。

在庆功大会上，新科进士武济川、“三传”刘睿，不知道是不是因为没见过大世面，激动得连领导的勉励指示都没听明白，居然当场大脑一片空白，语无伦次。太祖发现这两个滥竽充数的“东郭先生”，十分不爽，顺手就把他俩刷了下来。这可是前所未有的举动啊。

在一旁的主考官李昉，吓得不敢吭声。

## 二

屋漏偏逢连夜雨。就在李昉屏住呼吸的时候，有位名落孙山的考生徐士廉敲响了“登闻鼓”，直接向皇帝状告李昉徇私舞弊。李昉摊上大事了，皇帝很生气，后果很严重。

赵匡胤接见了徐同学，在认真听取了他的控诉和改革科举考试的建议后，果断地做了两件事：其一是挑选了195名落第举子，让他们和已经考中的那些人一起重新参加考试，然后在讲武殿“亲阅之”，最后总共录取了129人，录取人数是原来的三倍多；其二，经过调查发现，武济川居然是李昉的老乡，而且不排除考试前已是他的门生。李昉主持考试不公，被免掉翰林学士头衔，降为“太常少卿”。

让人感兴趣的是赵匡胤重新组织的那场考试，除了之前被除名的武济川，李昉所录取的其他9位进士再次被录取。那场考试补录了26名进士，“不过附名在十人之后”。这样看来，科场舞弊事件不过是赵匡胤借题发挥的由头，他的真实意图是要打击文人官僚的圈子，强化皇权的威力。

赵匡胤最担心的是像李昉这样的在朝大臣之间或大臣和一般士大夫之间抱团儿的圈子（朋党），成为中央集团的一股分割力量。

李昉不过是这场弈局中的一个棋子罢了。

## 三

科举考试产生于隋代，经唐代的发展演变，逐渐成为国家选拔人才、更新官员队伍的重要方式。科举制度中，主考官地位非常重要。考试中登第的考生，一般都称为主考官的“门生”，而主考官就是所谓的“座主”。这些“座主”、“门生”，往往会形成一定的利益共同体。

为了防止这种利益共同体对国家政治产生负面影响，统治者一般要进行一些限制性规定。宋太祖赵匡胤早在开国之初公元962年9月下诏：“及第举人不得呼知举官为恩门、师门及自称门生。”但是，在“重情”的儒家思想的影响下，这样的纪律要求效果不明显。

我们再回到这场“科场舞弊案”来。其实，这次事件最大的得利者并不是徐士廉（他在重新举行的考试中金榜题名），也不是宋代著名文人柳开（他也在第二次考试中被录取），最大的赢家是皇上赵匡胤。他通过重考，催生了科举考试中一项新制度——殿试，把对文官的选拔权牢牢地抓在了手中。自此，“座主”、“门生”圈子渐渐被淡化，考中的进士们都自豪地称自己为“天子门生”。

从此，殿试逐渐制度化，乡试——会试——殿试三级考试模式逐渐成为科举的基本形态，探索了从制度上破除“圈子”的新路径。

习近平总书记指出：“有的干部信奉拉帮结派的‘圈子文化’，整天琢磨拉关系、找门路，分析某某是谁的人，某某是谁提拔的，该同谁搞搞关系、套套近乎，看看能抱上谁的大腿。”（《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版第40页）

破除圈子文化，防止团伙、拉帮结派，关键靠制度。

# 皇帝不上朝与“笼子”里的总统

## 不上朝的万历皇帝

明朝的万历皇帝朱翊钧是隆庆皇帝的第三个儿子，五岁时被立为皇太子。有一天，隆庆皇帝闲来无事，就在宫中策马奔驰，朱翊钧见此情景上前劝谏：“陛下是天下之主，独自骑马奔驰，万一摔下来怎么办？”隆庆听到这句寓关爱于批评的话，十分高兴，翻身下马，亲昵地在朱翊钧头上摸了摸。他想：我儿如此懂事，朱家江山后继有人了。

朱翊钧九岁登上皇位，年号万历，在位时间长达四十八年。

万历十五年，朱翊钧开始沉湎于酒色（一说是染上鸦片烟瘾）。后来，因为立太子之事与内阁争执长达十多年，最后索性三十年不出宫门，不理朝政。1589年（万历十七年），朱翊钧不再露面，以至于中枢的大臣不知道皇帝长相如何。

明朝的制度为万历皇帝“不上朝”提供了条件。开国皇帝朱元璋把宰相的职能分给一众阁臣，设立由太监管理的司礼监。皇帝在上，内阁和司礼监相互牵制，这就保证了皇权的尊崇与超脱。

应该说，朱元璋在制度建设方面达到了封建社会的高水平，各项制度有效地维护了皇权。

历史总是充满幽默感。明朝完备的制度却造成了一种奇特的现象：即使皇帝再不靠谱儿、再不勤政，也有阁臣和宦官来维持帝国的运转。明朝出现过“促织（蟋蟀）殿下”、“色魔天子”、“木匠君王”等皇帝，很

任性，很出格，都把本职工作抛到了九霄云外。

万历不上朝，遭到了朝野上下的大骂。万历十七年，一个叫雒于仁的大理寺官员上了一道奏疏，臭骂皇帝纵情于酒色财气。万历非常恼怒，恨不得马上杀掉他才解恨。阁臣申时行好言相劝：“如果你这会儿把雒于仁处理掉，等于承认他的批评确有其事。”最后，对雒于仁的处置比较轻——革职为民，该奏疏则留中不发——开创了皇帝将奏折留中、无限期扣押不办的先例。

万历四十年（1612年），囚犯们被关在监狱里二十多年没人问话，只好用砖头自残，在血泊中喊冤。吏部、兵部因为无人盖印，造成数千名上京的文武候补官员无法赴任，边防军饷无人签发。

清朝嘉庆皇帝在《清仁宗实录》中指出：

> 明之亡，不亡于崇祯之失德，而亡于万历之怠惰。

万历皇帝不上朝，明朝没有马上灭亡。明朝的制度支撑着王朝大厦在风雨中飘摇，直到1644年，明朝最后一任皇帝崇祯在北京景山悬树自尽，才宣告明王朝的灭亡。

## “笼子”里的美国总统

说了中国皇帝，再看看美国总统。

语病不断的美国前总统小布什经常被媒体开涮，在任期间几乎年年入选全美“愚人榜”。加利福尼亚大学心理学专家迪安·基思·西蒙顿的研究结果，似乎印证了公众的看法——20世纪以来的美国总统中，小布什的智商排在倒数第二，仅高于美国第29位总统沃伦·哈定。

西蒙顿的研究结果认为，小布什总统的智商估计在111.1~138.5之间。平均智商约为120，也就是说，耶鲁大学毕业的小布什，其智商处于美国高等教育毕业人群的平均值。

据说，小布什听到这个结果后说了一句：你们不说我们家出了两个美国总统，倒说我智商不高，难道智商高就可以当总统吗？

小布什也许智商不高，但他有强大的智囊团队支撑、完善的决策执行机制保障。因此，小布什从容不迫，悠然自得。2008年北京奥运会，小布什是美国奥运代表团的拉拉队长（父亲老布什是美国奥运代表团荣誉团长）。他饶有兴致地观看比赛，呐喊、欢呼，时而还露出搞怪的表情。除了参加开幕式，小布什4次看望美国运动员，3次参加运动员训练活动，4次观看美国运动员奥运会比赛……

即使小布什再忙，也是该休假就休假。即使在伊拉克战争的关键时刻，照样到他的得州农场休假，该喝咖啡喝咖啡，该开车兜风就兜风。《纽约时报》曾发表评论：如果你要问晚上10点后在哪里可以找到美国总统的话，答案也许只有一个："在他的床上。"

小布什曾经有段名言：

> 人类千万年的历史，最为珍贵的不是令人炫目的科技，不是浩瀚的大师们的经典著作，不是政客们天花乱坠的演讲，而是实现了对统治者的驯服，实现了把他们关在笼子里的梦想。因为只有驯服了他们，把他们关起来，才不会害人。我现在就是站在笼子里向你们讲话。

美国人说"总统是条狗"，反正都在笼子里，是人是狗都无所谓。智商再高也未必能做出感天动地的举动，智商再低也未必会做出石破天惊的大坏事。因此，一个硬汉肌肉演员可以做总统，一个乳臭未干的高中

生可以当州长。

制度至关重要。制度好可以使坏人无法肆意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。

# 李约瑟之谜

一

李约瑟是伟大的汉学家之一，1900年出生于英国伦敦，18岁考入剑桥大学攻读生物化学专业，24岁获得哲学博士和科学博士学位，31岁时出版《化学胚胎学》，走在了现代科学的前列。

1943年，李约瑟踏着纷飞的战火，从英国来到中国，担任英国使馆科学参赞兼中英科学合作馆馆长，开始了长达半个世纪的中国研究。

1954年，李约瑟出版了《中国科学技术史》第一卷，轰动西方汉学界。他在这部计划出版7卷34分册的系列巨著中，以浩瀚的史料、确凿的证据向世界表明“中国文明在科学技术史上曾起到从来没有被认识到的巨大作用”，“在现代科学技术登场前10多个世纪，中国在科技和知识方面的积累远胜于西方”。

在其编著的《中国科学技术史》中，李约瑟提出了著名的“李约瑟之谜”：“为什么近代科学和科学革命只产生在欧洲呢？……为什么直到中世纪中国还比欧洲先进，后来却会让欧洲人着了先鞭呢？怎么会产生这样的转变呢？”

“李约瑟之谜”又称“李约瑟难题”，它犹如科学王国一道复杂的“高次方程”摆在了世人面前，耐人寻味。

## 二

李约瑟对中国的兴趣或许源自其专业之外的好奇心，但是他留给中国的则是数十年的思想困惑，巨大的理论黑洞。

对于李约瑟之谜，历来有多种解释。有人从科举制度出发，认为中国没有职业科学家；有人则从地理出发，认为大一统的环境阻碍了分权分工；有人从资源出发，认为过度发达的农业使得中国长期处于“高均衡陷阱”；还有人从偶然性出发，认为中国恰好没有出现改变历史的人物……

> 李约瑟花费了多年时间研究这个难题，并做出解释：中国强大的封建官僚制度是产生“李约瑟之谜”最主要的原因。
>
> 李约瑟认为，中国延续数千年的官僚体制阻碍了重商主义价值观的形成，它无力使科学发展超越工匠个人的活动，进入一个以数学和逻辑为基础的新时代。

李约瑟之谜既是对中国科学技术的追问，更是对中国落后与复兴的追问。

> 中国人自己建造的第一条铁路——唐山至胥各庄铁路，历经艰辛终于建成。
>
> 1881年6月9日是英国火车发明人乔治·史蒂芬的百岁诞辰纪念日。李鸿章特意选了这天举行唐各铁路通车仪式，但遇到了麻烦：清政府以“震动东陵，且喷出黑烟，有伤禾稼”的理由，禁止使用蒸汽机车。李鸿章无奈，只好下令将火车头卸下，改为由驴马拖着火车走。
>
> 这荒诞的一幕很有象征意义，几乎可以看成是当时中国社会状况的生动写照。从1840年的鸦片战争到1894年甲午战争爆发前，中

国人已经放下“天朝上国”的架子，林则徐开始“睁开眼睛看世界”，魏源提出了“师夷长技以制夷”的战略设想并撰写了《海国图志》，朝廷终于对外国使节的下跪问题做了让步，中国引进了电报和铁路。

李鸿章下令将火车头卸下、改为由驴马拖着火车走的情形，不由让人想起电影《让子弹飞》中的场景，滑稽而让人心酸。

更令人心酸的是，甲午战争爆发后，前方军情十万火急，有人提议缩减老佛爷“六旬初度”庆典开销补充军费，慈禧太后冷面作答：“今天谁让我不开心，我将让他一辈子不开心。”

捧读中华民族的历史，李约瑟之谜如此令人深思不解。它饱含着情感与理智、比较与反复、怀想与憧憬。

习近平总书记指出：“一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去。”（《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版第695页）

站在时代的制高点咀嚼李约瑟之谜，我们感慨万千。让我们坚持道路自信、理论自信、制度自信，更好地凝聚力量，攻坚克难，奋勇前进。

# 后记
# 制度的奥秘

自古以来，制度使人类生活更和谐，更有序。人们按照既定的制度思考和行动，扮演特定的社会角色，是一种“制度里的公民”。

当今时代，各行各业都需要制度。一些机关、企业、事业单位，大到决策管理，小到打扫卫生，都要制定一系列制度。

其实，对于制度，我们既熟悉又陌生。熟悉是指我们每时每刻都遵守着制度，按其规定行事；陌生是指我们对制度的认识不够真切，容易产生似是而非的感觉。

黑格尔说过：“熟知并非真知。”

作为“制度里的公民”，我们试图让更多的人超越“熟知”的感性认识，迈向“真知”的理性认识，解读制度的奥秘。

作为“制度里的公民”，我们试图感受全面推进国家治理能力和治理体系现代化的时代脉搏，用生动的故事讲述制度的奥秘。

非常感谢中信出版社高科副总编辑的悉心指导，帮助我们两个机关干部，在繁忙的工作之余，写就了这本宣传制度理论、探索制度奥秘的小册子。

看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛。

两年多来，在本书的写作中，我们不断学习、不断打磨、不断完善，经历了艰辛、苦恼、困惑、追寻，现在书稿马上就要和读者见面

了，我们倍感欣慰、备受鼓舞！

当今时代是协同共思的时代，众人拾柴火焰高，集体智慧的“头脑风暴”让我们产生了更多思想结晶。

本书的有关篇章，得到了人民网、新华网、共产党员网、中国青年网、央广网、红网、华声在线等网站、App和共产党员、幸福人生、六丈日子、悦分享、销售与管理、商界智慧等微信公众号的垂爱，并为我们适应新媒体指明了方向。

在书稿的修改、润色过程中，左骏、文松辉、徐蓉、谢清风、刘清华、廖德泉、霍小晶、黄炜信、周爱华等好友给予了大力支持和热心帮助。中信出版社的编辑在该书的审读过程中付出了艰辛的劳动。你们的专业水平和敬业精神让文章不断完善，令我们受益匪浅。

最后，还要十分感谢王东京、习骅、张卫平、吴晓波四位老师的厚爱。你们热情无私地或为本书作序或作隆重推荐，这对我们的努力是莫大的鼓励和鞭策。你们提携后学之恩，我们没齿难忘。

由于水平有限，本书难免存在错误和纰漏，敬请广大读者批评指正。

作者

2015年10月

# 参考文献

## 一、专著


1. 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年

2. 《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社，2014年

3. 《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，党建读物出版社、中央文献出版社，2014年

4. 中共中央文献研究室编，《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社，2014年

5. 中共中央文献研究室编，《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社，2015年

6. 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编，《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社，2015年

7. 中共中央文献研究室编，《论群众路线——重要论述摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2013年

8. 习近平，《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》，中共中央党校出版社，2006年

9. 习近平，《之江新语》，浙江人民出版社，2007年

10. 习近平，《摆脱贫困》，福建人民出版社，1992年

11. 《马克思恩格斯文集》第2卷，人民出版社，2009年

12. 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年

13. 胡国喜，《中国共产党制度执行力研究》，中共中央党校博士论文

14. 宋增伟，《制度公正与人的全面发展》，人民出版社，2008年

15. 辛鸣，《制度论——关于制度哲学的理论建构》，人民出版社，2005年

16. 钱穆，《中国历代政治得失》，北京三联书店出版社，2001年

17. 卢现祥，《新制度经济学（第二版）》，武汉大学出版社，2011年

18. 吴东峰、朱继红，《长征：细节决定历史》，解放军文艺出版社，2006年

19. 徐贻军，《走进人大》，中国民主法制出版社，2000年

20. 江一飞，《制度内外两重天》，重庆出版社，2010年

21. 时蓉华，《社会心理学》，上海人民出版社，1986年

22. 刘瑜，《民主的细节（修订版）》，上海三联书店，2013年

23. 狄振鹏，《制度才是真正的老板》，人民邮电出版社，2013年

24. 章敬平，《皇上走了》，生活·读书·新知三联书店，2013年

25. 吴宏彪，《纪律高于一切》，北京理工大学出版社，2012年

26. 贺培育，《制度学：走向文明与理性的必然审视》，湖南人民出版社，2004年

27. 鲁修勤，《体验历史：穿行在历史丛林中》，花山文艺出版社，2005年

28. 冯仑、优米网，《伟大是熬出来的：冯仑与年轻人闲话人生》，九州出版社，2015年

29. 邹东涛，《邹东涛讲诺思》，北京大学出版社，2011年

30. 孙宝义等，《毛泽东成功之道》，人民出版社，2013年

31. [美]康芒斯，《制度经济学》（上册），商务印书馆，1962年

32. [美]凡勃仑，《有闲阶级论——关于制度的经济研究》，商务印书馆，1997年

33. [美]道格拉斯·C·诺斯，《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店，1994年

34. [德]马克斯·韦伯，《经济与社会》（上卷），商务印书馆，1997年

35. [美]塞缪尔·P·亨廷顿，《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年

36. [日]青木昌彦，《比较制度分析》，周黎安译，上海远东出版社，2001年

37. [美]W·理查德·斯科特，《制度与组织——思想观念与物质利

益》（第3版），姚伟、王黎芳译，中国人民大学出版社，2010年

38. [英]阿诺德·汤因比，《历史研究》（上），曹未风等译，上海人民出版社，2005年

39. [英]约翰·洛克，《政府论》，商务印书馆，1982年

40. [法]孟德斯鸠，《论法的精神》上册，商务印书馆，1961年

41. [英]安东尼·吉登斯，《现代性的后果》，田禾译，译林出版社，2003年

42. [德]柯武刚、史曼飞，《制度经济学——社会秩序与公共政策》，韩朝华译，商务印书馆，2001年

43. [美] 阿兰·斯密德，《制度与行为经济学》，刘璨等译，中国人民大学出版社，2004年

44. [美]约翰·罗尔斯，《正义论》，何怀宏译，中国社会科学出版社，1988年

45. [美]E·希尔斯，《论传统》，上海人民出版社，1991年

46. [美］斯蒂芬·L·埃尔金等，《新宪政论》，生活·读书·新知三联书店，1997年

47. [美］B·盖伊·彼得斯，《政治科学中的制度理论："新制度主义"（第二版）》，王向民、段红伟译，上海人民出版社，2011年

48. [德] 马克斯·韦伯，《论经济与社会中的法律》，张乃根译，中国大百科全书出版社，1998年

49. [美］英格尔斯，《人的现代化》，殷陆君译，四川人民出版

社，1985年

50. [英］弗雷德里希·奥古斯特·冯·哈耶克，《通往奴役之路》，王明毅、冯兴元等译，中国社会科学出版社，1997年

## 二、报刊和互联网文章

1. 卢周来，《与一位人文学者谈“科斯定理”（三则）》，《书屋》，2002年第4期

2. 朱国梁，《制度比敬业更重要》，《解放军报》，2011年3月1日

3. 宋鲁郑，《与邓聿文先生在巴黎谈东西方制度的未来》，观察者网，http：//www.guancha.cn/song-lu-zheng/2014 01 17 199360 s.shtml____

4. 刘楼，《正式制度弱化的原因分析》，《现代管理科学》，2007年第12期

5. 赵靖伟、司汉武，《关于制度的社会学研究综述》，《西北农林科技大学学报》，社会科学版，2008年3月

6. 武一男、黄歆，《张国宝：1999年长假制度决策始末》，《中国经济导报》，2013年7月13日

7. 罗德里克、萨伯拉玛年，《制度第一》，《国外社会科学文摘》，2004年第5期

8. 李兴华、肖绚、李松杰，《技术·制度·文化——“镇窑”三百年与景德镇瓷业发展》，《南京艺术学院学报》，2012年第5期

9. 李楚林，《制度还是起作用的》，荆楚网，2009年5月12日

10.　万利军，《故事中蕴含的管理法则》，《班主任》，2007年第11期

11.　人民论坛“特别策划”组，《反腐节点到来》，《人民论坛》，2014年8月8日

12. 石伟东，《“好马”也要配“疆绳”》，《新湘评论》，2010年第3期13.　辛宇，《反腐根本：执政党内合理分权》，《南方周末》，2009年9月23日

14.　尚必武、胡全生，《后现代主义小说的不确定性管窥》，《求索》，2006年第2期

15.　孙立平，《信任的缺失与以不信任为基础的结构》，《博览群书》，2002年第5期

16.　裘立华，《去招商，不如去学如何降“制度成本”》，《新华每日电讯》，2006年8月3日，第3版

17. 王玉霞，《自然自发的“拼车制度”》，《光明日报》，2006年3月28日

18.　刘亮，《张瑞敏“砸”醒了中国人》，《中国新时代》，2009年10月14日

19.　马邦杰、潘治，《落后制度滋生罪恶——德国足球腐败带给我们的警示》，新华网柏林2011年8月2日体育专电

20.　易靖，《小岗，人与土地的变迁》，《京华时报》，2008年12月15日

21.　许路阳，《人大修订办法堵自主招生“漏洞”》，《新京报》，

2014年2月12日

22. 边长勇，《三一早餐会保密严要上交手机梁稳根做最终决策》，《第一财经日报》，2014年6月20日

23. 王宜庆，《制度入心管理创效》，《中国石化报》，2012年10月9日，第002版综合新闻

24. 傩送，《老太发毒誓人性复杂呼吁制度的完善》，华声在线，2013年11月25日，http：//bbs.voc.com.cn/topic-5647150-1-1.html

25. 王聪，《吉迪恩的号角与制度变迁中的行动者》，《人民法院报》，2013年11月23日

26. 李其庆，《〈拿破仑法典〉的历史地位》，《学习时报》，2012年5月27日

27. 胡志雯，《2007年：恢复高考制度30周年》，中国网，2007年5月29日，来源：《环球人物》杂志

28. 庞丽静，《大庆“世袭”》，《经济观察报》，2014年6月4日

29. 华春雨，《中央14年邀请700余专家到北戴河休假成制度性安排》，新华网，2014年8月15日

30. “行进中国·精彩故事”《政府权力清单和责任清单的“安徽经验”》，《安徽日报》，2015年3月26日

31. 张雄文，《毛泽东如何防备“枪指挥党”》，《老年生活报》，2011年1月14日

32. 刘忠礼，《论加强党的制度建设》，《求是》，1996年第5期

33. 吴杭民，《才发现“失联”副市长的孩子早已出国？》，《中国青年报》，2014年9月23日

34. 张丽，《钱去哪儿了是个问题》，《北京晚报》，2014年2月13日

35. 《整改落实不达目的决不收兵》，《湖南日报》，2014年5月10日

36. 李志勇，《衡阳破坏选举案透视：疯狂的红包失控的选举》，《中国纪检监察报》，2014年8月19日

37. 舒静，《老新闻今天看：邓小平“带头禁烟”背后的故事》，新华网，2014年1月1日

38. 张国庆，《制度反腐的美国做法》，《行政管理改革》，2013年第8期39. 刘希平、张贵志，《一家央企的送礼“规则”》，《法治周末》，2014年9月2日

40. 项向荣，《道德滑坡，危害不亚于制度漏洞》，浙江在线，《钱江晚报》，2014年6月23日

41. 罗日荣，《既讲人情，更守制度》，《宝安日报》，2013年12月24日

42. 王树良、梁建伟，《小小请假制度凸显人文情怀》，浙江在线，《钱江晚报》，2007年5月8日

43. 杨徽，《制度的“手电筒”不能只照别人》，《株洲日报》，2010年1月11日

44. 《立法廉洁“体检”将全面推行》，《法制晚报》，2013年6月6

日

45. 马杨，《大数据时代——2013信息化行业回眸》，中国公路网，2014年3月17日

46. 荆楚网，《楚天都市报》，《美国总统智商大比拼小布什排名倒数第二》，2006年9月11日

47. 杨雪，《李约瑟与李约瑟之谜》，《光明日报》，2013年1月14日

48. 徐贵祥，《历史的宿命？——“甲午战争文化沉思录”系列文章之一》，《解放军报》，2014年3月20日